Coordenação e Organização
Angela Cassia Costaldello
Nathalia Lima Barreto

COLETÂNEA EM COMEMORAÇÃO

AOS 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: BALANÇOS CRÍTICOS E PERSPECTIVAS PÓS-PANDEMIA

OAB PARANÁ
COMISSÃO DE DIREITO À CIDADE

Catalogação da Publicação na Fonte
Bibliotecária: Rosilaine Ap. Pereira CRB-9/1448
Ordem dos Advogados do Brasil. Seção do Paraná

C694 Coletânea em comemoração aos 20 anos do Estatuto da Cidade: balanços críticos e perspectivas pós-pandemia / Coordenado por Angela Cassia Costaldello, Nathalia Lima Barreto – Curitiba : OABPR, 2021. (Coleção Comissões).
402 p.

ISBN (versão online): 978-65-89157-22-9

Vários autores
Inclui Bibliografia

1. Direito à Cidade. 2. Estatuto da Cidade. 3. Direito urbanístico. 4. Pandemia. 5. Direito urbano. I. Costaldello, Angela Cassia. II. Barreto, Nathalia Lima. III. Coleção Comissões. IV. Comissão de Direito à Cidade.

CDDir: 341.374

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito Urbano – 341.374



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 07
Angela Cassia Costaldello
Nathalia Lima Barreto

Entre a expectativa e a realidade: a articulação entre política urbana e habitacional após 20 anos do Estatuto da Cidade 11
Eloísa Dias Gonçalves

Operação urbana consorciada: um balanço da atividade legislativa municipal nos 20 anos do Estatuto da Cidade 41
Bruno Krubniki
Igor Sporch da Costa

Além dos princípios: Potencialidades e limites da normalização técnica nas políticas urbanas e tributárias 118
Claudia M De Cesare
Victor Carvalho Pinto
Safira De La Sala

A função social da cidade e da propriedade urbana como elemento de transformação e garantia a uma sadia qualidade de vida 150

Regina Maria Bueno Bacellar

Federalismo cooperativo e atuação estadual na política urbana: desenho institucional e limites jurídicos implícitos do Programa Paraná Urbano 174

Deisi Tchmola

Igor Sporch da Costa

Obstáculos para implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de Maringá/PR 212

Rodolfo Vassoler da Silva

Tamires de Cássia Barreto Berton

Panorama dos instrumentos de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas em Curitiba – Brasil 241

Emanoele Leal

Limites e possibilidades à resiliência pós COVID-19 no campo e na cidade 263
Miguel Etinger de Araujo Júnior
Eliane Tomiasi Paulino
Ariella Kely Besing Motter
Gilson Jacob Bergoc

As audiências e consultas públicas por meios virtuais durante a pandemia de COVID-19 298
Alberto Maia da Rocha Paranhos
Angela Cassia Costaldello
Emanoele Leal
Sheila Branco

Tendências socioeconômicas e comportamentais pós-covid 322
Alberto Maia da Rocha Paranhos

O planejamento para o desenvolvimento sustentável das cidades na retomada econômica pós-pandemia 343
Alberto Maia da Rocha Paranhos

Ecosofia: um diálogo possível com o Estatuto da Cidade 374
Angela Cassia Costaldello
Moacir Ribeiro de Carvalho Júnior

APRESENTAÇÃO

Esta obra é resultado de um esforço coletivo dos membros da Comissão de Direito à Cidade da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná – CDC/OAB/PR, sob a Presidência da Dra. Cíntia Estefânia Fernandes e Vice-Presidência da Dra. Angela Cassia Costaldello, durante o triênio 2019/2021. É pelo empenho coletivo de toda uma conjunção de pessoas interessadas, organizadas e engajadas que foi possível promover diversas iniciativas de promoção, discussão e consolidação do Direito à Cidade e suas diversas temáticas na sociedade.

A obra, portanto, é o resultado desse objetivo comum que norteou as ações de todo o triênio, e resultou em inúmeros seminários, congressos, incontáveis participações em eventos nacionais e internacionais, emissão de pareceres, e notas técnicas em temas relevantes para a cidade e o direito urbanístico. E, mais do que isso, igualmente reflete a singular diversidade desta comissão que, ao contrário das usuais comissões da OAB/PR, é multidisciplinar e multirregional, contando com economistas, arquitetos urbanistas, engenheiros, assessores legislativos, procuradores públicos, advogados oriundos não só de Curitiba, como também de todo o Estado do Paraná, do Distrito Federal, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Ao longo dos últimos dois anos, diversos debates e eventos foram realizados por esta Comissão no intuito de aprofundar e desenvolver os conhecimentos sobre a efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, tendo também como pano de fundo o contexto pandêmico. A necessidade de concretização do direito à cidade quedou ainda mais evidente em face do aumento da fome, desemprego, miséria e diante da insegurança de moradia das

pessoas, especialmente da população de rua, vítimas de despejos e áreas vulneráveis.

Os temas que são trazidos nesta obra perpassam por construções, legislação, fatos e reflexões fundamentais para a advocacia que foi, e é, grandemente enriquecida pelas vertentes multifacetadas do saber aqui partilhado, e que têm como linha mestra e homenageado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Com suas duas décadas de vigência e igualmente interdisciplinar, o Estatuto da Cidade trouxe a regência de instrumentos que se imbricam nesse ambiente tão complexo, diversificado, instigante, dinâmico e desafiador que é a cidade. Pretendeu-se inovador e foi, porém a sua aplicabilidade ainda é carente de efetividade e aprimoramento.

Outro componente que determinou os rumos dos próximos anos no ambiente urbano globalmente, foi (e ainda está sendo) o dramático evento da pandemia da COVID-19 que provocou toda ordem de transformações na vida do ser humano urbano. Este fato, por igual, permeia a obra que não poderia ficar alheia a um dos fatores determinantes deste século para o porvir dos assuntos urbanos em toda a sua extensão e profundidade. A emergência da cidade após a pandemia está a exigir novos projetos, reflexões e medidas, principalmente medidas concretas que almejem soluções consentâneas a fazer frente às consequências sociais funestas trazidas pelo período pandêmico.

Diante desse cenário, esta coletânea está estruturada em três partes. Na primeira parte, são apresentados trabalhos de diagnóstico e avaliação crítica dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Nesta categoria de trabalhos estão os artigos "Entre a expectativa e a realidade: a articulação entre política urbana e habitacional após 20 anos do Estatuto da Cidade", de autoria de Eloísa Dias Gonçalves; "Operação urbana consorciada: um balanço da atividade legis-

lativa municipal nos 20 anos do Estatuto da Cidade", de autoria de Bruno Krubniki e Igor Sporch da Costa; "Além dos princípios: Potencialidades e limites da normalização técnica nas políticas urbanas e tributárias", de autoria de Claudia M. De Cesare, Victor Carvalho Pinto e Safira De La Sala; "A função social da cidade e da propriedade urbana como elemento de transformação e garantia a uma sadia qualidade de vida", de autoria de Regina Maria Bueno Bacellar.

A segunda parte desta publicação contém trabalhos de diagnóstico e avaliação dos instrumentos urbanísticos a partir da realidade específica paranaense, notadamente, os trabalhos "Federalismo cooperativo e atuação estadual na política urbana: desenho institucional e limites jurídicos implícitos do Programa Paraná Urbano", de autoria de Deisi Tchmola e Igor Sporch da Costa; "Obstáculos para implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de Maringá/PR", de autoria de Rodolfo Vassoler da Silva e Tamires de Cássia Barreto Berton; e, "Panorama dos instrumentos de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas em Curitiba – Brasil", de autoria de Emanoele Leal.

Por fim, a terceira parte é dedicada às reflexões acerca dos impactos e perspectivas do direito à cidade em face da pandemia do COVID-19. Nesta categoria estão os trabalhos "Limites e possibilidades à resiliência pós COVID-19 no campo e na cidade", de autoria de Miguel Etinger de Araujo Júnior, Eliane Tomiasi Paulino, Ariella Kely Besing Motter e Gilson Jacob Bergoc; "As audiências e consultas públicas por meios virtuais durante a pandemia de COVID-19", de autoria de Alberto Maia da Rocha Paranhos, Angela Cassia Costaldello, Emanoele Leal e Sheila Branco; "Tendências socioeconômicas e comportamentais pós-covid" e "O planejamento para o desenvolvimento sustentável das cidades na retomada econômica

pós-pandemia", ambos de autoria de Alberto Maia da Rocha Paranhos. Finalmente, a obra é encerrada com o artigo "Ecosofia: um diálogo possível com o Estatuto da Cidade", de autoria de Angela Cassia Costaldello e Moacir Ribeiro de Carvalho Júnior.

Justa menção e agradecimento, por parte da Comissão de Direito à Cidade, merece a Dra. Nathalia Lima Barreto que, sem o seu precioso auxílio, traduzido pela dedicação, senso de organização, dinamismo e, mais que tudo, generosidade na doação de tempo, este projeto, certamente, não teria a feição e o esmero com que se apresenta.

Agradecemos a confiança da Comissão de Direito à Cidade por nos incumbir desta primorosa tarefa de coordenação e organização desta obra coletiva, bem como à Seção Paraná da Ordem dos Advogados do Brasil, pela disponibilização de toda a estrutura e pessoal para a publicação deste livro. É nossa certeza que esta obra, além de ser um motivo de orgulho para todos nós, será propulsora no avanço do conhecimento acerca do Direito à Cidade no Brasil.

Curitiba, 30 de novembro de 2021.

Angela Cassia Costaldello
Nathalia Lima Barreto

Entre a expectativa e a realidade: a articulação entre política urbana e habitacional após 20 anos do Estatuto da Cidade

Eloísa Dias Gonçalves[1]

Resumo

Há 20 anos o Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo constitucional sobre a política urbana, trazendo diretrizes para a sua implementação, para a promoção das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Desde sua aprovação, inúmeras expectativas foram criadas e o Estatuto se tornou uma referência indispensável na construção da política urbana brasileira, estimulando o debate público e a gestão democrática da cidade, e influenciando outras políticas setoriais. Nesse contexto, o presente artigo propõe-se a analisar a contribuição do Estatuto da Cidade para a efetivação do direito à moradia, especialmente por meio da articulação entre a política habitacional e a política urbana, analisando as diretrizes e os instrumentos previstos pela lei que favorecem essa abordagem integrada. Além disso, passados vinte anos da aprovação do Estatuto, já é possível fazer um balanço sobre as dificuldades que ainda precisam ser enfrentadas para que a expectativa de uma

1 Doutora em Direito pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, em cotutela com a Universidade Federal do Paraná. Advogada. Professora da Faculdade Damas. Membra da Comissão de Direito da Cidade da OAB/PR. Integrante do grupo de pesquisa PRO POLIS do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR. Email: dg.eloisa@gmail.com.

abordagem articulada entre política urbana e habitacional se torne realidade. Essa análise revela que, apesar de as diretrizes gerais da política urbana convergirem para tal abordagem e de os instrumentos previstos pela Lei Federal n. 10.257/2001 permitirem sua implementação, concretamente pouco se avançou. Os fatores estão associados à grande discricionariedade do poder público municipal na aplicação da "caixa de ferramentas" trazidas pelo Estatuto, mas também ao perfil das políticas habitacionais criadas nos últimos anos.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; política urbana; política habitacional; direito à moradia.

1. Introdução

Os direitos à cidade e à moradia ganharam destaque com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, em virtude do capítulo sobre a Política Urbana, em que se afirma a função social da cidade, prevendo instrumentos para a sua efetivação, e com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que incluiu o direito à moradia no rol de direitos fundamentais sociais do artigo 6º da Constituição.

> *Apesar da pressão constante do Fórum de Reforma Urbana, a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal foi aprovada no Congresso Nacional apenas 13 anos depois, sob a forma de uma Lei Federal 10.257/01, o "Estatuto da Cidade". Este forneceu uma nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena e impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade. (MARICATO, 2014, p. 145).*

Em 2001, após uma longa espera – que não foi tempo de espera vã, mas *"tempo de quefazer"*, como diria o centenário Paulo Freire[2] – o capítulo constitucional da Política Urbana foi regulamentado pela Lei Federal n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, trazendo diretrizes para a sua implementação e para a promoção das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Como destacou recentemente Edésio Fernandes, "essa lei tem sido celebrada internacionalmente desde então — o Brasil tendo sido inscrito no rol de honra da Organização das Nações Unidas (ONU) por tê-la aprovado — e servido de inspiração para discussões, leis e políticas públicas em diversos países", tendo gerado grandes expectativas de que a reformar urbana seria finalmente promovida pelos municípios brasileiros (FERNANDES, 2021). Passados vinte anos, é tempo de avaliar se essas expectativas e avanços se tornaram realidade e quais os desafios que ainda nos aguardam na jornada em busca de cidades mais justas.

Dentre os inúmeros temas abordados e impulsionados pelo Estatuto da Cidade, destaca-se no presente trabalho a articulação entre a política urbana e a política habitacional, já que a questão da moradia é, sem dúvidas, um dos principais problemas que assolam as cidades brasileiras, marcadas pelo alto déficit habitacional, pela irregularidade fundiária e pela precariedade de acesso aos serviços e equipamentos básicos, além da segregação socioespacial.

A relação estreita existente entre a política habitacional e a política urbana decorre da complexidade do próprio conteúdo do direito à moradia, que não pode ser concebido sem considerar o espaço e a realidade em que ele será implementado, a localização das redes de serviços e equipamentos públicos, bem como a possibilidade de acesso à cidade e aos polos de trabalho e estudo. Assim, a polí-

2 Poema "Canção Óbvia", escrito por Paulo Freire em março de 1971, em Genebra (FREIRE, 2000).

tica urbana tem um papel muito importante em matéria de moradia, uma vez que ela determina a forma de ocupação do espaço e planeja o desenvolvimento urbano.

Política habitacional, portanto, não deve se limitar à programas de construção de moradias. Começa pela identificação das necessidades habitacionais, o estudo das alternativas mais viáveis para atender à demanda concreta existente e a efetivação de soluções variadas, que atendam essas necessidades e permitam uma inserção urbana de qualidade aos habitantes, assegurando um desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado.

Contudo, apesar dos diversos dispositivos legais inovadores inseridos em nosso ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade, na prática essa articulação nem sempre é bem desenvolvida. No presente artigo, analisaremos a importância do Estatuto da Cidade para promover essa necessária articulação, por meio das diretrizes e dos instrumentos previstos pela lei que favoreçam essa abordagem integrada. Além disso, passados vinte anos da aprovação do Estatuto, já é possível fazer um balanço sobre as dificuldades que ainda precisam ser enfrentadas para que as expectativas em torno dessa articulação não sejam frustradas e alcancem as ruas de nossas cidades, garantindo o direito à moradia em cidades mais justas e equilibradas.

2. Diretrizes da articulação: a expectativa do direito à moradia no centro do debate urbano

A fim de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo constitucional da Política Urbana, enunciando uma série de diretrizes gerais, especialmente em seu art. 2º. No que se refere à busca por uma articulação entre as políticas urbanas e habitacionais, cumpre destacar as seguintes diretrizes: a "garantia do direito a cidades sustentáveis", a "gestão democrática", o "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", a "oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais", a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" e a "regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda" (BRASIL, 2001).

Essas disposições denotam percepções contemporâneas e adequadas do planejamento urbano, associadas a abordagens renovadas da ação da administração pública (MEDAUAR, 2004, p. 26). Refletem a convicção de que nas cidades é possível um equilíbrio entre as diferentes funções sociais (habitação, trabalho, lazer, mobilidade), a concretização do presente e a preservação do futuro, o rural e o urbano, o interesse do município e dos territórios sob sua influência (SUNDFELD, 2002, p. 54). Além disso, essas diretrizes da política urbana reforçam o dever de promoção do direito à mora-

dia (MELO, 2010, p. 65).

As inovações do Estatuto da Cidade promoveram, assim, uma verdadeira mudança na disciplina do direito urbanístico brasileiro. Para Edésio Fernandes, um "novo marco jurídico-urbanístico" é consolidado, não sendo mais a ordem urbanística pautada apenas pelos direitos individuais: os novos direitos coletivos, inter-relacionados, passam a informá-la (FERNANDES, 2006, p. 11). Todavia, logo após sua aprovação já se alertava que não deveríamos superestimar esta lei, já que a maior parte de suas disposições depende da regulamentação e aplicação de normas, principalmente municipais (SUNDFELD, 2002, p. 52).

Apesar de não tratar expressamente da política habitacional, ao estabelecer diretrizes, instrumentos e procedimentos para o desenvolvimento da política urbana, concebida de forma ampla e em toda a sua complexidade, o Estatuto da Cidade confirmou a importância de que essas políticas sejam concebidas e executadas de forma articulada e integrada. Assim, antes de fazer um balanço dos 20 anos da sua contribuição para essa articulação, importante analisar brevemente as diretrizes que apontam nessa direção.

A primeira diretriz é justamente a "garantia do direito a cidades sustentáveis", que engloba diversos direitos, inclusive o direito à moradia. Em primeiro lugar, é preciso destacar que é a primeira vez que, inspirado no direito ambiental, o ordenamento jurídico brasileiro se refere a "cidades sustentáveis", que seriam aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre de forma ordenada, sem caos, destruição ou degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos (MEDAUAR, 2004, p. 27). O Estatuto da Cidade "foi a primeira lei no cenário internacional que reconheceu a ideia do direito à cidade, conciliando a plataforma da reforma urbana com a perspectiva de promoções de transformações mais profundas na

ordem urbanística." (FERNANDES, 2021).

A forma como o direito brasileiro tem efetivamente abordado o direito à cidade refere-se à fruição dos serviços e possibilidades que se concentram no espaço urbano, bem como à relação com a proteção ambiental. É um direito que visa a proporcionar acesso a outros direitos e construir cidades mais equitativas. A justa distribuição dos benefícios e custos do processo de urbanização, outra diretriz da política urbana definida pelo Estatuto (art. 2º, IX), confirma essa noção. Além disso, como bem apontado por Lígia Melo, não se pode falar em cidade sustentável se não forem resolvidos os problemas decorrentes das condições inadequadas de moradia, que afetam a vida de todos os seus habitantes (MELO, 2010, p. 69). Os conflitos socioambientais que marcam a urbanização brasileira confirmam esse raciocínio e a importância dessa diretriz.

A "gestão democrática da cidade", outra diretriz fundamental da política de desenvolvimento urbano, envolve a participação da população e associações representativas dos diversos segmentos sociais na elaboração, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Torna-se, portanto, condição do planejamento, inclusive do plano diretor, que é o instrumento básico da política urbana, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal. O prazo inicial previsto no Estatuto para a aprovação do plano diretor era de 5 anos, mas foi prorrogado até 30 de junho de 2008 devido às dificuldades encontradas pelos municípios no processo de planejamento. Para grande parte dos municípios, esta foi a primeira experiência de planejamento urbano: os menores não tinham nem estrutura especializada nem funcionários competentes nessa área. Ainda, a elaboração do plano ainda deveria mobilizar não apenas o poder público, mas também a sociedade civil, o que torna o processo mais complexo.

O Estatuto da Cidade dedicou um capítulo inteiro à gestão democrática (Capítulo IV), prevendo instrumentos para assegurá-la: conselhos de política urbana, nos três níveis da federação; debates e reuniões públicas; conferências sobre temas de interesse urbano; a iniciativa popular de projetos de lei. Essas disposições referentes à gestão democrática dão conteúdo concreto ao direito à cidade. Embora a exigibilidade desse direito seja limitada, não é desprezível. O direito à cidade e a gestão democrática fundamentam o novo sistema que deve ser implementado.

Para ilustrar a importância e o impacto dessas orientações do Estatuto da Cidade, podemos citar o caso de São Luís, capital do estado do Maranhão. Duas leis que alteraram o zoneamento da cidade foram anuladas judicialmente, pois o Tribunal de Justiça considerou que a publicidade e a participação popular no processo de elaboração das referidas leis não foram suficientes e não respeitaram o plano diretor nem o Estatuto da Cidade (G1, 2013). Essa decisão destaca a ideia de que a gestão democrática da cidade é princípio básico do ordenamento urbano brasileiro desde a Constituição de 1988 e que as medidas previstas no Estatuto para garanti-la são oponíveis e não se restringem apenas ao processo de elaboração do plano diretor, mas também dizem respeito às leis que visam a implementação do plano.

Em suma, os municípios são os principais responsáveis pela implementação da política urbana, que deve estar em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Este, por sua vez, enfatiza o direito à cidade, que possui diversas dimensões, como o direito à gestão urbana democrática, refletida na participação popular, e o direito a acessar e a usufruir das vantagens que a cidade oferece. Marine Lamare conclui que o direito à cidade "visa a dar

uma guinada coletiva aos direitos, destacando sua função social" (LAMARE, 2015, p. 37).

O planejamento também é uma diretriz que deve ser seguida pelas políticas urbanas. Porém, não se trata de um planejamento qualquer: de fato, o planejamento tecnocrático, até então disseminado no Brasil, é substituído por um planejamento voltado para uma distribuição espacial equilibrada no território, "de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e os seus efeitos negativos sobre o meio ambiente", o que é consistente com a diretriz de "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização". Esta política urbana voltada para a construção de cidades mais justas, equilibradas e sustentáveis deve, portanto, contemplar a efetividade do acesso à moradia (MELO, 2010, p. 67).

Graças a estas diretrizes fundamentais, o Estatuto da Cidade é a primeira tentativa de resposta jurídica à problemática social urbana por meio da instituição de uma "lei de urbanismo popular", que leve em conta a situação real da população (SUNDFELD, 2002, p. 58). Até então, existia uma incompatibilidade entre a ordem urbanística e as ocupações populares, consideradas ilegais. As diretrizes do Estatuto invertem a equação: doravante, a legislação deve ser utilizada para construir o planejamento urbano a partir de dados da vida real. Ou seja, a população mais pobre não pode mais ser excluída do processo de desenvolvimento e expansão urbana: pelo contrário, passa a ser o público prioritário para ações públicas que levem em conta suas necessidades específicas (MELO, 2010, p. 64).

Nesse sentido, tanto as diretrizes de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, quanto a simplificação da legislação de uso do solo e das normas construtivas, são essenciais para garantir o direito à moradia, já

que a segurança da posse é um dos elementos fundamentais desse direito, como bem destacado no Comentário Geral nº 4 do CDESC (DHNET). Como assinalou Lígia Melo (2010, p. 74), é necessário reconhecer que a ilegalidade urbanística da habitação decorre também da rigidez das regras urbanísticas, que ignoram a situação real da ocupação das cidades e dos seus habitantes.

Todas essas diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade confirmam a importância da política urbana para a garantia e a efetivação do direito à moradia. Mas não é só. A necessária articulação entre política urbana e habitacional decorre também do impacto da política habitacional na política urbana, já que implica a produção social do espaço, ainda que "informal". Logo, há uma interdependência entre essas políticas.

A "moradia informal" é uma alternativa que integra a própria "solução" dada à questão habitacional no Brasil, dada a sua importância não só para a economia (pois permite reduzir os custos da mão-de-obra), mas também para a mercado imobiliário formal, que fica livre para concentrar seus investimentos na produção para a parcela da população solvente. Segundo Abramo, esse mercado informal desempenha papéis específicos no processo de reestruturação do espaço urbano: por um lado, o submercado de conjuntos habitacionais clandestinos e favelas produz uma fragmentação da periferia e se torna um fator fundamental de expansão do tecido urbano, marcado pela precariedade; por outro lado, os bairros populares consolidados contribuem para o adensamento das áreas urbanas (ABRAMO, 2007, p. 35-36). Em suma, essa dinâmica de produção de espaços habitacionais informais resultante da articulação entre a lógica da necessidade e o mercado, desempenha um papel decisivo na produção e estruturação do espaço nas cidades brasileiras (SILVA, 2012, p. 127).

A forma como a cidade se constrói e a moradia se produz, independentemente das regras de urbanismo, afeta e orienta a política urbana, que deve então atender às questões e às desigualdades decorrentes do "crescimento espontâneo" da cidade, a fim de resolvê-las. Por isso, não é mais possível ignorar a realidade urbana, como faziam os primeiros planos urbanísticos brasileiros. Isso apenas agravou a crise urbana e social, tornando cada vez mais necessária a flexibilização das normas urbanísticas e o desenvolvimento de projetos de regularização fundiária.

Essa breve análise de algumas diretrizes da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade explicam a grande expectativa de que, com a aprovação dessa lei, as cidades brasileiras finalmente desenvolveriam uma política urbana que assegurasse aos seus habitantes condições dignas de moradia, desenvolvendo uma política habitacional atenta às demandas locais e voltada à promoção das funções sociais da cidade para assegurar a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

Contudo, não se pode ignorar que a implementação dessas diretrizes não é uma tarefa simples. Transformar a realidade urbana marcada pela desigualdade, pela segregação socioespacial e pela precariedade habitacional exige muito mais do que boas diretrizes: exige instrumentos adequados para efetivá-las e condições políticas, sociais e econômicas que sustentem sua realização. Assim, analisadas as orientações gerais da política de desenvolvimento urbano e sublinhadas as suas relações com a habitação, cumpre analisar os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade que contribuem à implementação do direito à moradia nas cidades brasileiras.

3. Instrumentos para tornar realidade a articulação entre política urbana e habitacional

Após definir as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos, sendo que muitos deles podem ser utilizados para integrar as políticas de desenvolvimento urbano e contribuir para a garantia do direito à moradia. "Chamada por muitos de 'caixa de ferramentas' — o EC contém mais de 30 instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros —, a lei federal propôs uma articulação rara entre Direito, gestão pública e financiamento do desenvolvimento urbano." (FERNANDES, 2021).

Apesar da competência comum dos entes federativos para "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (BRASIL, 1988), a maior parte dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade dependem de iniciativas do poder público municipal, pois a ele cabe a execução da política urbana, conforme estabelecido pelo art. 182 da Constituição. Por conta disso, a própria Lei Federal nº 10.257/2001 previu que a aplicação da maior parte dos instrumentos depende de regulamentação por lei municipal ou de previsão expressa no plano diretor municipal. De qualquer forma, sua utilização pelos municípios é, em geral, discricionária, resultando em grande disparidade entre os municípios brasileiros em termos de política habitacional.

Dentre os instrumentos previstos pela Lei nº 10.257, em seu art. 3º, que podem contribuir para uma articulação entre a política urbana e a habitacional, destacam-se os seguintes: plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e planos setoriais; zonas especiais de interesse social; concessão de uso especial para

fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de preempção; e regularização fundiária. Podemos classificá-los em três grupos, de acordo com o seu objetivo principal: os instrumentos de planejamento, os de regularização fundiária e os instrumentos de controle fundiário.

3.1. O planejamento urbano em prol do direito à moradia

A Constituição Federal impôs aos municípios com mais de 20 mil habitantes o dever de realização de um plano diretor, que deve servir como instrumento de base da política urbana. Logo, o processo de planejamento – que não se limita, evidentemente, ao plano diretor – assume uma importância crucial para a política urbana. Mas o planejamento não é um fim em si mesmo. Ele também é meio: meio de promoção dos debates sobre a cidade que se quer construir, meio de articulação e de disputas políticas sobre as prioridades a serem desenvolvidas, meio de criação dos espaços urbanos e das narrativas existentes sobre a cidade. E evidentemente a questão da moradia deve ser considerada nesse processo contínuo de planejamento das cidades, como bem destaca Lígia Melo:

> *A proposta para a cidade que se quer está sintetizada no plano urbanístico, espacializando os resultados que se pretende alcançar, as ações propostas e os instrumentos cabíveis. No caso da política habitacional, deverá prever instrumentos próprios para lidar com a ocupação irregular do solo urbano para fins de moradia, destacando as áreas onde caberá intervenção pública e como ela se dará, utilizando o que recomenda o estatuto. (MELO, 2010, p. 78-79).*

Assim, os instrumentos de planejamento previstos pelo Estatuto da Cidade devem ser utilizados a fim de assegurar as diversas diretrizes estabelecidas pela lei, dentre as quais, o direito à cidade, que engloba o direito à moradia.

Todavia, não se pode ignorar que, apesar da obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para grande parte dos municípios brasileiros, a efetividade do plano está intimamente ligada ao nível de pormenor que o município lhe confere. Se o plano impõe apenas diretrizes gerais, sem objetivos concretos, pode ser facilmente sequestrado pelos atos que o implementam, como as leis de zoneamento e os planos setoriais, em particular porque a participação social nem sempre é assegurada no processo de elaboração dessas leis. Victor Carvalho Pinto considera que a tradição anterior à Constituição de 1988 e a ausência de um sistema de ordenamento territorial sólido fazem prevalecer, na prática, como principal instrumento da política urbana, a chamada "lei de zoneamento ou lei de uso e ocupação do solo" (PINTO, 2021). O problema é que a publicação das leis de zoneamento não é regulamentada por lei federal, sendo facilmente alterada pelo legislativo municipal para acomodar interesses diversos, comprometendo os objetivos maiores estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e pelos próprios planos diretores.

Além do plano diretor e da legislação referente ao zoneamento, uso e ocupação do solo, outro importante instrumento previsto pelo Estatuto que pode contribuir para a articulação da política urbana e da política habitacional é o plano setorial, mais especificamente, no que se refere à moradia, o plano local de habitação de interesse social, que foi previsto e regulamentado pela Lei Federal n. 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), baseado na adesão voluntária de entida-

des. Aqueles que desejavam aderir ao SNHIS deveriam atender a certas condições: constituição de fundo de habitação de interesse social; gestão deste por conselho com participação social; desenvolvimento de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, que estabelecem as diretrizes e prioridades da política habitacional em nível local (BRASIL, 2005). De acordo com Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 2), o desenho institucional do SNHIS reforçou o papel estratégico do poder administrativo local, ao propor sua articulação institucional e financeira com outros órgãos de governo.

De acordo com as recomendações do extinto Ministério das Cidades, os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) devem incluir um diagnóstico do setor habitacional e um plano de ação. Esse diagnóstico deve coletar informações sobre o déficit e a inadequação habitacional, identificar as moradias precárias e identificar suas características urbanas, ambientais, sociais e fundiárias. Também deve considerar a demanda demográfica futura. O plano de ação define estratégias de ação para solucionar os principais problemas identificados pelo diagnóstico. Deve conter as diretrizes e objetivos da política habitacional local, as linhas de seu programa, definir as metas a serem alcançadas e estimar os recursos necessários para alcançá-las. Além disso, ele deve estabelecer indicadores para medir a eficácia desse cronograma.

Esses instrumentos de planejamento urbano e setorial são fundamentais para assegurar o desenvolvimento de uma política habitacional que atenda efetivamente às necessidades das cidades brasileiras, de forma integrada e articulada com a política urbana.

3.2. A regularização fundiária e a segurança da posse

Além dos instrumentos de planejamento, o Estatuto da Cidade regulamentou alguns instrumentos que visam a assegurar a segurança jurídica da posse, elemento essencial do direito à moradia, promovendo a regularização fundiária. Alguns desses instrumentos já haviam sido previstos pela Constituição Federal de 1988, mas seu regime jurídico foi especificado pela Lei Federal n. 10.257/2001.

A usucapião especial é uma modalidade de prescrição aquisitiva criada pelo constituinte como instrumento de política de desenvolvimento urbano. Facilita a aquisição de um imóvel para quem o utiliza para habitação própria ou para a sua família. O período de posse exigido é de apenas 5 anos. Uma vez que o objetivo deste tipo de usucapião é promover o direito à habitação através da regularização fundiária, está previsto um limite máximo para a dimensão do imóvel: 250 m2. Rosângela Luft também destaca que um dos critérios exigidos nessa modalidade de usucapião é o respeito ao princípio da função social da propriedade, uma vez que a propriedade deve ser utilizada como moradia pelo seu proprietário (LUFT, 2014, p. 145).

A importância desse instrumento para os municípios brasileiros é inegável, pois dá uma resposta adequada à situação de irregularidade fundiária que tem marcado o processo de urbanização no país, especialmente nos grandes centros urbanos. Ao mesmo tempo, limitar esta modalidade de uso às edificações destinadas à habitação é fundamental para evitar que seja utilizada como forma de acumulação de terras. Por isso, o possuidor não pode ser dono de outro imóvel.

Ao regulamentar a usucapião especial, o Estatuto da Cidade instituiu duas modalidades: uma individual (artigo 9º) e outra coletiva

(artigo 10). Segundo Rosangela Luft: "A posse qualificada através da habitação é a principal marca dos usos urbanos especiais" (2014, p. 146). Qualquer que seja a sua modalidade, a usucapião especial deve ser declarada por decisão judicial e, uma vez proposta a ação, devem ser suspensas as ações sobre a posse ou propriedade do bem em questão (art. 11).

De acordo com a redação original do artigo 10 do Estatuto da Cidade, as áreas urbanas de mais de 250 m2 ocupadas por população de baixa renda para moradia, por cinco anos sem interrupção ou oposição, são passíveis de usucapião coletiva, quando não for possível identificar as terras ocupadas por cada proprietário. Além disso, os residentes não podem possuir outros imóveis. Uma das consequências da declaração judicial de usucapião coletiva especial seria a criação de um condomínio especial entre os moradores, que só poderia ser dissolvido após a execução das obras de urbanização e por decisão de dois terços dos coproprietários. Todavia, a Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu o novo regime de regularização fundiária no Brasil, alterou a redação deste artigo, não exigindo mais que os proprietários sejam de baixa renda, gerando uma "quebra paradigmática" do modelo de regularização (ALFONSÍN, 2019).

Outro instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade e que está associado a diretriz de regularização fundiária é a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), citada no artigo 4º, V, 'g' da referida lei. Todavia, sua regulamentação foi vetada pelo Presidente, que entendeu ser necessário impor um prazo para a implementação deste instrumento, caso contrário incentivaria a ocupações de terras públicas. Em decorrência disso, editou a Medida Provisória n ° 2.220/2001, que regulamenta a CUEM e também estabelece dois tipos de concessão de uso: um individual e outro coletivo, os

quais estão sujeitos a regras processuais semelhantes às previstas no Estatuto da Cidade sobre a usucapião especial. Esse instrumento tem enorme importância por oferecer uma solução aos casos de ocupação de imóveis urbanos, que não podem ser usucapidos, por expressa determinação constitucional.

As "zonas especiais de interesse social" (ZEIS) também foram incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio pelo Estatuto da Cidade. Essa ferramenta é fruto da experiência desenvolvida por algumas cidades, como Recife e Santo André, na década de 1990. Ela permite definir uma área destinada prioritariamente à habitação de interesse social e também à população de baixa renda, permitindo a aplicação de parâmetros urbanísticos específicos, de forma a garantir a regularização fundiária do perímetro. De acordo com o artigo 30, VIII da Constituição Federal, o controle do uso, fragmentação e ocupação do solo urbano é de competência dos municípios. A instituição ZEIS é, portanto, um instrumento colocado à disposição dos municípios para garantir as necessidades sociais e o direito à moradia. A legislação que regulamenta a regularização fundiária prevê a possibilidade de utilização de ZEIS no âmbito deste procedimento.

A delimitação das ZEIS também permite aos municípios controlar o mercado de terras e alocar áreas específicas para a população de baixa renda, a fim de garantir o direito à moradia. Mas não é a única ferramenta que ajuda a controlar o mercado de terras.

3.3. A questão fundiária e a função social da propriedade

Além das ZEIS, o poder público municipal pode utilizar outros instrumentos para controle fundiário, como o direito de preempção urbana; o parcelamento, uso e construção compulsórios; o IPTU progressivo ao longo do tempo e desapropriação-sanção. Esses instrumentos, vinculados à função social da propriedade, são essenciais para a efetivação do direito à moradia, especialmente em áreas com alta demanda por moradia.

Estas ferramentas foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, mas a sua utilização depende de previsão no plano diretor do município e de delimitação por lei municipal das áreas onde podem ser aplicadas. Depois de planejados e regulamentados, o município pode enviar uma notificação aos proprietários de terrenos urbanos não construídos, subutilizados ou não utilizados, dando-lhes um prazo para fazerem o seu uso adequado. Caso não tomem as providências necessárias para conferir função social ao seu imóvel, poderá ocorrer um aumento gradativo do IPTU, sendo a alíquota desse imposto de até 15% do valor do imóvel ao ano (artigo 7º, §1º do Estatuto da Cidade).

Estes instrumentos visam a induzir o uso do solo em áreas urbanizadas, impondo aos proprietários certas obrigações que os dissuadam de manter os edifícios em desuso, o que é "fundamental para expandir o acesso à habitação, a fim de promover infraestruturas e serviços mais eficientes - apoiado principalmente por recursos públicos - bem como para evitar os efeitos negativos da expansão urbana horizontal" (LUFT, 2014, p. 112). A implementação destas ferramentas pode promover a transformação de edifícios em habitações de interesse social, especialmente se for acompanhada da aplicação de outros instrumentos, como as ZEIS. Se o proprietá-

rio de um prédio não utilizado ou subutilizado localizado em uma ZEIS receber uma notificação, ele deve então usar seu prédio para habitação de interesse social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 71).

O objetivo principal desses instrumentos não é a arrecadação de tributos, mas sim estabelecer um uso adequado das edificações, especialmente aquelas localizadas em áreas já atendidas por infraestrutura, a fim de evitar a expansão urbana e a subutilização de redes e equipamentos. Como os "vazios urbanos" são um grande problema, inclusive em áreas tensas, como cidades centrais de áreas metropolitanas, o uso desses instrumentos poderia contribuir muito para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e do direito à moradia.

Todavia, estudo encomendado pelo Ministério da Justiça, revelou que seu uso pelos municípios continua baixo. A equipe de pesquisa analisou municípios com mais de 100.000 habitantes, que representam mais da metade da população brasileira. Existem, portanto, 288 municípios, 110 dos quais possuíam regulamentação mínima desses instrumentos, mas apenas 25 possuíam legislação que permitisse a efetiva implementação desses instrumentos. Este estudo também constatou que apenas oito municípios utilizaram o parcelamento, edificação e uso compulsórios e apenas Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP) utilizaram IPTU progressivo ao longo do tempo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). É, portanto, lamentável que as autoridades municipais hesitem em utilizá-los, o que se explica – em parte – pelo elevado custo da sua implantação.

Entre essas ferramentas, devemos também mencionar a preempção. Inicialmente, o direito de preferência estava associado no Brasil às hipóteses previstas no direito civil. Foi o Estatuto da Cidade que

criou o direito de preempção urbana. Tal como em França, esta é a prioridade das autoridades públicas na aquisição de edifícios colocados à venda. No entanto, no Brasil essa prerrogativa só é concedida aos municípios para perseguir determinados objetivos: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reservas fundiárias; planejamento da expansão urbana; estabelecimento de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (art. 26 do Estatuto da Cidade). Representa uma alternativa ao processo de desapropriação, ao permitir que os municípios obtenham terras para a realização de diversos projetos urbanos. A existência de um plano diretor e de uma lei municipal específica que regule este instrumento e delimite os locais da sua aplicação constituem requisitos para o exercício do direito de preferência (art. 25, §1º do Estatuto da Cidade).

Como a questão fundiária ainda é um grande problema para garantir a efetivação do direito à moradia (MARICATO, 2014), principalmente em áreas tensas como as regiões metropolitanas, este instrumento oferece um importante meio de obtenção de terrenos bem localizados para o desenvolvimento da política habitacional, seja pela construção de novas moradias ou pela regularização das que não cumpram todos os requisitos legais. Apesar da previsão do direito de preempção urbano desde 2001 no ordenamento jurídico brasileiro, ainda não é utilizado regularmente pelos municípios (GONÇALVES, 2016, p. 175), fato lamentável, pois a experiência francesa destacou seu potencial de mobilização fundiária e promoção do direito à moradia (CONSEIL D'ETAT, 2008).

Essa breve análise dos instrumentos que foram previstos no Estatuto da Cidade e que poderiam contribuir para assegurar a articulação entre a política urbana e a habitacional, dando efetividade ao direito à moradia, revela que opções e mecanismos não faltam para que a expectativa de cidades mais justas se torne realidade. Contudo, a restrição da maior parte destes instrumentos à iniciativa municipal, associada à falta de carácter vinculativo da sua aplicação, fragiliza a implementação do direito à moradia e torna a utilização destes instrumentos dependente da vontade das entidades locais. Este quadro, portanto, não promove o compromisso dos municípios com a moradia, ainda que haja experiências locais marcantes.

4. 20 anos de Estatuto da Cidade: expectativa frustrada ou realidade adiada?

As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade revelam a imprescindibilidade de sua articulação com a política habitacional, a fim de assegurar o direito à cidade, a função social da propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Diversos instrumentos são colocados à disposição do poder público para tornar realidade tais objetivos.

As inúmeras inovações promovidas pelo Estatuto da Cidade e a nova perspectiva que ele traz ao direito urbanístico geraram grandes expectativas, seu potencial transformador da realidade urbana tendo sido destacado pela doutrina e pelos movimentos sociais urbanos. Contudo, mais de 20 anos desde a aprovação do Estatuto, a realidade urbana brasileira continua marcada pela desigualdade e por alto déficit habitacional: em 2015, 1,02 milhões de moradias

estavam superocupadas no Brasil e 6,859 milhões de residências não tinham acesso aos serviços de esgoto sanitário, sendo que 231.000 domicílios urbanos sequer tinham banheiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Sem dúvida, são diversos os fatores que contribuem para a frustração dessa expectativa gerada pelo Estatuto da Cidade. Fatores de ordem política, econômica, social, mas também jurídica. Nesse âmbito, cumpre ressaltar a alta discricionariedade na aplicação dos instrumentos de desenvolvimento urbano. Com exceção da elaboração do plano diretor, os municípios não são obrigados a implementar quaisquer das ferramentas trazidas pelo Estatuto. Se, de um lado, isso visa a assegurar a autonomia municipal e a adaptação à realidade de cada espaço urbano, por outro, a falta de exigibilidade acaba por afetar a efetividade do direito à moradia. As iniciativas que buscavam disseminar entre os gestores públicos e a sociedade civil organizada a importância dos instrumentos previstos pela Lei n. 10.257/2001, apesar de louváveis, não foram suficientes para superar as resistências locais e promover uma nova política urbana e habitacional.

Não bastasse isso, as políticas habitacionais nacionais desenvolvidas nos últimos anos desencorajaram uma abordagem articulada com a política urbana. Após um início promissor, com a criação do Ministério das Cidades e a criação do SNHIS, conforme proposto pelos movimentos sociais urbanos, a trajetória da política habitacional nos governos Lula e Dilma foi redirecionada com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PAC, lançado em 2007, elege como principal ferramenta de promoção da moradia a urbanização de favelas, razão pela qual Ermínia Maricato considera que "dialoga mais com o desenvolvi-

mento urbano do que o pacote habitacional lançado pelo governo federal, o PMCMV, em 2009" (MARICATO, 2014, p. 74). Apesar de invocarem a política habitacional, o programa Minha Casa Minha Vida é voltado sobretudo ao desenvolvimento econômico do país:

> *Além de constituir uma proposta virtuosa anticíclica, o PMCMV significou a retomada de conceitos antigos, vigentes durante o Regime Militar sobre a promoção de moradias, apesar das diferenças localizadas principalmente na proposta do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e nas medidas relativas à regularização fundiária. (MARICATO, 2014, p. 66).*

A nova tentativa de conciliação entre os interesses econômicos e a garantia do direito à moradia implicou na já conhecida seletividade da política habitacional, que não atende as camadas da população em que há maior déficit de moradias. Além disso, tal política tem um "impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis" (MARICATO, 2014, p. 76).

Uma política habitacional que é desenvolvida sem o devido enfrentamento à questão fundiária e sem estar articulada com a política urbana, restringindo-se ao incentivo para a construção de moradias às camadas médias da população, ao invés de contribuir para a efetivação do direito à moradia, engrossa os fatores que resultam no processo de segregação socioespacial, já que há uma valorização do preço da terra, que se torna ainda mais inacessível à população de baixa renda.

Nos governos Temer e Bolsonaro, a política habitacional, que já vinha sendo criticada, foi desmantelada. Aliás, a própria política urbana sofreu grande revés, inclusive com a extinção do Ministério das Cidades (SANTOS JUNIOR; DINIZ; SAULE JUNIOR,

2020). Como bem destacou Edésio Fernandes, "O governo Temer começou um desmonte sistemático da ordem jurídico-urbanístico-ambiental incipiente, e o governo Bolsonaro tem 'arrombado as porteiras' para deixar 'passar a boiada' — ambiental e urbanística." (2021).

Nesse quadro um tanto quanto desolador, ao olharmos para o passado as expectativas criadas em torno da aprovação do Estatuto da Cidade podem até parecer fruto de ingenuidade. Contudo, é preciso evitar interpretações anacrônicas. Se hoje, na atual conjunta política, econômica e social, as diretrizes previstas pelo Estatuto parecem delírio, não podemos nos esquecer que elas foram fruto de muita luta e representam conquistas que devem, sim, serem defendidas. O direito à cidade, mais do que nunca, deve ser exercido, para que possamos retomar a trilha em prol da construção de cidades mais justas e da efetivação do direito à moradia.

Após 20 anos, diversos planos diretores aprovados e revisados, instrumentos aplicados e outros ignorados, temos melhores condições de propor soluções mais efetivas para os antigos e sempre atuais problemas. A experiência e a frustração, por mais dolorosas que sejam, devem servir como aprendizado para que possamos avançar na pauta urbana. Aprendizado de que a aprovação de uma lei não muda, por si só, a realidade; de que boas diretrizes dependem de instrumentos eficazes para serem implementadas e que tais instrumentos devem ser exigíveis para que possam "sair do papel". A construção de uma nova realidade segue urgente e atual, assim como a luta pelo direito à cidade e à moradia. Não devemos abandonar as conquistas já realizadas e tampouco devemos ficar sentados esperando em vão que as perspectivas melhorem. Toda espera deve ser *tempo de que fazer*.

Referências

ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil**. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 set. 2021.

_____. Lei federal nº 10.257/2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm >. Acesso em 12 set. 2021.

_____. **Lei federal nº 11.107/2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 12 set. 2021.

CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAUJO, F. S. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. In XIV Encontro Nacional da Anpur (p. 01-20), Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p. 2.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO. **Planos de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MATERIALTECNICO-PHIS.pdf >. Acesso em 12 set. 2021.

CONSEIL D'ETAT. **Le droit de préemption : synthèse de l'étude du Conseil d'État** (2008). Disponível em: <http://www.conseil-etat.fr/content/download/1003/3037/version/1/file/synthese-de-letude_200508.pdf>. Acesso em 20 set. 2021.

DHNET. **Moradia e Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em 14 set. 2021

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSÍN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **Estatuto da Cidade, 20 anos depois**. Publicado em 23 jul. 2021. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2021-jul-23/edesio-fernandes-estatuto-cidade-20-anos-depois>. Acesso em 20 set. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação**. São Paulo: UNESP, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

G1. **Justiça confirma nulidade de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo**. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/04/justica-confirma-nulidade-de-leis-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo.html>. Acesso em 14 set. 2021.

GONÇALVES, Eloísa Dias. **O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 2, p. 163-179, 2016.

LAMARE, Marine. **Le droit à la ville : justifications, apports, manifestations et portées**. Paris : L'Harmattan, 2015.

LUFT, Rosangela Marina. **Régularisation foncière urbaine d'intérêt social : le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français**. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Diretrizes gerais**. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes (coord.). Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2e éd. Sao Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015, p. 71.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/?utm_source=Boletim&utm_medium=E-mail&utm_campaign=649&utm_content=Casa+Verde+e+Amarela%3A+pontos+cr%C3%ADticos+do+novo+programa+habitacional+do+Governo+Federal>. Acesso em 8 set. 2021.

PINTO, Victor Carvalho. **O princípio da tipicidade dos planos urbanísticos e a institucionalização do urbanismo no Brasil**. 2017. Disponível em: < https://www.linkedin.com/pulse/o-princ%C3%ADpio-da-tipicidade-dos-planos-urban%C3%ADsticos-e-carvalho-pinto/?originalSubdomain=pt>. Acesso em 10 set. 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson (org). **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e**

Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injusta e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

2 Operação urbana consorciada: um balanço da atividade legislativa municipal nos 20 anos do Estatuto da Cidade

Bruno Krubniki[1]
Igor Sporch da Costa[2]

Resumo

A operação urbana consorciada é um instituto jurídico previsto na Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que pode ser criado por Municípios, para promover melhorias urbanísticas em uma determinada porção do seu território. Entre as diversas polêmicas envolvendo o instituto, neste momento em que o Estatuto da Cidade comemora 20 anos, torna-se necessário avaliar como estas operações vêm sendo implementadas pelos Municípios que decidiram institui-las. A fim de realizar esta investigação, empregou-se o raciocínio indutivo-interpretativo, servindo-se dos procedimentos metodológicos de pesquisa documental – leis federais e municipais – e bibliográfica. A partir do delineamento jurídico estatutário,

1 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).
2 Doutor em *Droit Public et Fiscal* pela *Université Paris* 1 – *Panthéon-Sorbonne*. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Administração Pública – Ênfase em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho de Juiz de Fora (FMS). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente é professor da disciplina Direito Administrativo, vinculado ao Departamento de Direito do Estado/Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa (DEDIES/SECIJUR/UEPG). Advogado.

empreendeu-se uma investigação nas leis instituidoras de operações urbanas consorciadas criadas pelos Municípios que são capitais dos Estados-membros. Dessa forma, objetivou-se esquadrinhar a forma como as regras estatutárias foram densificadas no plano local e se este expediente reúne condições de realizar o direito à cidade, fundamento e finalidade da Política Urbana constitucionalmente prescrita e dos instrumentos de Direito Urbanístico, como é o caso das aludidas operações. Os resultados obtidos fornecem indícios de que os Municípios analisados atribuem uma aplicação seletiva do regramento federal, o que parece indicar que as condições de realização do direito à cidade não se fazem presentes.

Palavras-chave: interfaces direito e urbanismo; política urbana; direito à cidade; operação urbana consorciada; leis instituidoras municipais.

1. Introdução

A operação urbana consorciada é um instituto introduzido no ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01). A operação se constitui em uma série de intervenções e medidas urbanísticas, coordenadas pelo Município que a instituir, cuja execução se dará em parceria com a sociedade civil e com a inciativa privada, tendo por finalidade a promoção de modificações socioespaciais na sua área de abrangência.

Desde a entrada em vigência do Estatuto, o instituto vem sendo implementado por alguns Municípios, notadamente aqueles com potencial de atrair o interesse de investidores no setor imobiliário. Todavia, a forma como, no plano local, instituiu-se as citadas

operações ainda é pouco abordada pelas Ciências Jurídicas, o que se pode comprovar pela parca literatura sobre o assunto. Nesse sentido, no momento em que o Estatuto da Cidade comemora 20 anos de existência, torna-se necessário fazer um "balanço" da produção legislativa municipal acerca destas operações.

Tendo em vista esta lacuna e a oportunidade do momento, pretendeu-se, aqui, analisar como o citado instrumento vem sendo implementado pelos Municípios após a edição do Estatuto. Para tanto, procedeu-se a uma investigação sustentada num raciocínio indutivo-interpretativo. De início, a mencionada investigação foi subsidiada pela construção de um arcabouço conceitual e analítico que permitisse, com base em fontes secundárias – tais como estudos jurídicos e extrajurídicos – situar o surgimento das operações urbanas consorciadas e inseri-las no contexto da Política Urbana constitucionalmente prescrita e do Direito Urbanístico brasileiro.

Em seguida, este arcabouço conceitual foi confrontado com as fontes jurídicas primárias nacionais – notadamente, o Estatuto da Cidade – para, assim, delinear o regime jurídico do instituto. Esta primeira abordagem objetivava, de um lado, apreender as potencialidades do instrumento para a realização do direito à cidade – fundamento e escopo do Direito Urbanístico brasileiro e, portanto, das próprias operações. (COSTA, 2010). Lado outro, a aludida abordagem teve o escopo de apontar os óbices que poderiam fazer com que o instrumento não alcançasse aquela finalidade – v.g., a inserção das operações na lógica do empreendedorismo urbano e que permitiria a captura das operações por interesses econômicos dos investidores em detrimento daqueles da população diretamente atingida pela aplicação do instrumento (COMPANS, 2005). Portanto, esta fase da pesquisa se desenvolveu de maneira interdisciplinar, uma vez que envolveu conceitos e temas de mais de diversos ramos do

conhecimento – v.g., Urbanismo, Planejamento Urbano, estudos econômicos e geográficos, Direito Urbanístico etc.

Com base no delineamento do regime jurídico nacional do instrumento jusurbanístico, procedeu-se ao levantamento de leis locais que permitiriam fazer o "balanço" da produção legislativa municipal acerca das operações urbanas consorciadas. Para a coleta destas fontes, empregaram-se dois critérios – um de cunho temporal e outro de caráter espacial. Pelo primeiro, foram colhidas somente as leis municipais promulgadas depois da edição do Estatuto da Cidade até o ano de 2020, tendo em vista que a Lei n. 10.257/01 instituiu o regime nacional das operações. Pelo critério espacial, selecionaram-se somente as leis editadas por Municípios que são capitais dos Estados-membros, pois eles apresentam maior probabilidade de instituição das operações.

Estas leis foram levantadas nos sites, dos Poderes Executivo e Legislativo dos referidos Municípios, empregando-se, nos campos de pesquisa, as seguintes expressões: "operação urbana consorciada", "operações urbanas consorciadas" "operação urbana", "operações urbanas" e "certificado de potencial adicional de construção". Ao todo, encontraram-se 21 leis municipais que atenderam aos aludidos critérios[3], as quais foram comparadas com o regramento estatutário, de forma a se apontarem os pontos de convergência e dissonância entre os citados diplomas.

3 Buscou-se levantar as operações urbanas consorciadas interfederativas existentes, mediante pesquisa nos *sites* dos Poderes Legislativo e Executivo estaduais, adotando-se as mesmas expressões acima indicadas. Para tanto, empregaram-se variações dos critérios utilizados na pesquisa relativa aos Municípios: como critério espacial, as regiões metropolitanas criadas pelas Leis Complementares n. 14/73 e n. 20/74 – i.e., as regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo; como critério temporal, o início da vigência do Estatuto das Metrópoles (Lei n. 13.089/15) até o ano de 2020. Porém, não se obtiveram resultados, o que indica que os Estados-membros pesquisados ainda não as implementaram.

Para tanto, os resultados da investigação empreendida foram reunidos, sistematizados e organizados em cinco seções. A primeira é a presente Introdução, por meio da qual se expõem os principais elementos teóricos e metodológicos empregados para a realização da pesquisa. Na seção seguinte, apresentaram-se as noções do Urbanismo, seus métodos e técnicas, com o fito de demonstrar como as operações surgiram e foram traduzidas para o código jurídico lícito/ilícito. A seção 3 apresenta uma análise dos elementos e características definidores da operação urbana consorciada, os quais se encontram prescritos no Estatuto da Cidade, fixando as bases para as confrontações desenvolvidas posteriormente. Na seção subsequente, expôs-se o processo de levantamento e operacionalização das leis locais selecionadas, mediante a fixação dos indicadores eleitos para a realização das comparações com o regramento nacional, o que forneceu indícios de como a produção legislativa dos Municípios estudados densificaram as regras estatutárias. Enfim, na última seção, sistematizaram-se os principais pontos anteriormente analisados, o que permitiu extrair indícios sobre a incorporação do regramento estatutário nos diplomas legislativos locais e sobre as condições deles contribuírem na realização do direito à cidade.

2. Urbanismo e Direito

No seu desenvolvimento, o Urbanismo se apresentou sob diferentes aspectos. Na Antiguidade e no Medievo, ele se identificava como uma arte – o que não afastava o seu caráter teológico. Com o tempo, o Urbanismo se tornou uma técnica, cujo escopo era a organização dos territórios[4], até que, entre os séculos XVIII e XIX, agregou-se a ele um *status* de ciência.

No século XIX, o Urbanismo, visto nas três acepções acima, torna-se um instrumento estatal de intervenção nos espaços físicos, uma ferramenta orientada para a criação, a reforma e o desenvolvimento dos espaços da cidade (CORREIA, 2001). Assim, o Estado, passando a se preocupar com os problemas relativos às cidades, emprega o Urbanismo não apenas como um conjunto de noções orientadas ao embelezamento e à estética das cidades, mas, também, como instrumento de resolução dos diversos problemas sociais surgidos.

Na Europa, a industrialização acentuou os citados problemas sociais. Estes se classificavam em diversas ordens, v.g.: a violência e o controle das camadas pauperizadas, a falta de higiene dos espaços urbanos e das moradias particulares, a ausência de unidades habitacionais adequadas às populações marginalizadas etc. (NOVAES; COSTA, 2013; CORREIA, 2001). Assim, a legislação urbanística passou a prever mecanismos destinados a solucionar tais mazelas.

Enquanto técnica estatal específica de intervenção nos espaços físicos, forma-se a ideia de que o Urbanismo seria uma espécie de

4 Durante a Idade Média e a Renascença, o Urbanismo se caracterizou como um conjunto de técnicas orientadas ao embelezamento de áreas públicas e construções em geral. Os elementos estéticos insculpidos nas grandes obras refletiam o poder da Igreja e os interesses da nobreza. Assim, nesse período, o Urbanismo, como uma forma de "arte" e "técnica", visava a criação de uma cidade ideal, a qual permitiria a felicidade e o pleno desenvolvimento das habilidades humanas – conforme concebidos, então, pela doutrina católica e pela hierarquia estamental – desconsiderado, portanto, os problemas sociais (SILVA, 2010, p. 27; COSTA, 2010).

ciência interdisciplinar que, ao reunir conhecimentos e metodologias das diversas ciências parcelares que também estudavam o fenômeno urbano, forneceria cabedal teórico e instrumentos para se atingirem determinados fins. Todavia, este entendimento quanto à sua autonomia científica se mostra equivocado. Para ser considerada ciência, o campo do saber necessita de princípios e métodos próprios, o que não afasta a possibilidade de um novo campo do saber nascer de outros já consolidados, ou de ele se formar a partir da junção de elementos de outras áreas, ou que existam interseções, imbricações e inter-relações de um dado campo do saber com outros, dedicados, também, ao estudo daquela temática.

Durante os séculos XIX e XX, o positivismo cientificista passou a fomentar a noção de neutralidade das ciências em geral. Estas deveriam descobrir a verdade mediante um procedimento livre das influências subjetivas do investigador, olvidando-se que o conhecimento científico não é neutro, pois, a seleção de problemas de pesquisa, de técnicas e procedimentos metodológicos, de hipóteses e, também, a eleição das soluções que devem ser implementadas sofrem influências do pesquisador, do meio social e daquele que realizará as citadas soluções.

Se nenhuma ciência é neutra, o Urbanismo – como as demais ciências sociais aplicadas – apresenta outra peculiaridade: é uma disciplina diretamente influenciada por elementos de ordem política. Isto porque os métodos do Urbanismo podem ser mobilizados pelas autoridades públicas de diversas formas tendo em vista a sua aplicação prática aos ambientes físicos. Neste sentido, o Urbanismo integra o sistema de decisões políticas, enquadrando-se como um verdadeiro ato de poder do Estado, que, neste caso, é capaz de alterar a realidade socioespacial (LACAZE, 1993).

Assim, o Urbanismo está também, em parte, vinculado a elementos subjetivos dos diversos atores sociais e governamentais, dos grupos que encontrem áreas permeáveis para pautar seus interesses na esfera pública e daqueles que se opõem a estes primeiros grupos. Este fato é demonstrado quando, v.g., o Poder Público adota um dado método urbanístico para intervenção em uma dada área da cidade ou, então, quando opta por implementar um programa de renovação urbana em certo bairro e não em outro.

Isto denota, por um lado, que o Urbanismo se situa numa arena de embates entre as forças sociais que objetivam universalizar seus interesses para que se identifiquem com o interesse público. Por outro lado, enquanto um instrumento de atuação do Estado e de atingimento do interesse público, o Urbanismo se apresenta como uma função pública, o que salienta a sua feição política e jurídica e, portanto, permite reconhecer as decisões urbanísticas como um ato de poder.

2.1 Os métodos do Urbanismo

No Urbanismo, usualmente, método e técnica são expressões empregadas como sinônimos, embora elas se distingam. Método de Urbanismo representa um determinado tipo de conduta urbanística do Estado, que se pauta em um valor político, econômico ou filosófico específico, ao passo que a técnica de Urbanismo constitui um elemento mais específico e integrante do método, um meio de concretizá-lo (LACAZE, 1993). Assim, várias são as possibilidades de classificação dos métodos e das técnicas do Urbanismo, porém, aqui, adotar-se-á uma taxonomia sintética que reúna as considerações de Jean-Paul Lacaze e de Fernando Alves Correia, segundo

a qual, pode-se mencionar, *a priori*, cinco métodos: o urbanismo regulamentar; o urbanismo de planificação; o urbanismo operacional; o urbanismo concertado; e o empreendedorismo urbano.

O urbanismo regulamentar caracteriza a mais antiga conduta estatal de organização dos espaços físicos das cidades. Surgido entre os séculos XVIII e XX, com o desenvolvimento do Estado de Direito Liberal, foi por meio do urbanismo regulamentar que se passou a regular o uso da propriedade privada visando adequá-lo a interesses coletivos. Neste período, identificou-se o direito de propriedade como um direito fundamental, sagrado e inviolável e, por estas razões, as intervenções estatais se limitavam à manutenção da ordem pública, v.g., mediante a regulamentação do direito de construir (CORREIA, 2001). Logo, a atuação urbanística estatal se centrava na edição de leis e regulamentos que objetivavam garantir a tranquilidade, a segurança e a salubridade das construções privadas e dos espaços públicos, empregando-se, para tanto, o dever-poder de polícia administrativa, sempre lastreado na lei que delineava os limites estreitos que não poderiam ser ultrapassados pelo Poder Público, sob pena de a conduta se marcar como ilícita.

Posteriormente, ainda no período do Estado Liberal, surgiu o método do urbanismo de planificação, caracterizado pela adoção mais intensiva de planos urbanísticos para a atividade de ordenação territorial. Na Europa, no século XVIII, a Administração Pública francesa e, em seguida, a de outros Estados, passou a adotar, com frequência, os planos de alinhamento, que visavam, principalmente, a criação de sistema viários e a separação entre os espaços públicos – v.g., as ruas – e os particulares – v.g., os edifícios comerciais e residenciais (CORREIA, 2001).

Com o passar do tempo e o acréscimo de funções estatais, aumentam-se as potencialidades do método do urbanismo de planifica-

ção e, no final do século XIX, além do alinhamento, os planos passam a abranger questões relativas à regulação de construções e à expansão de bairros. Uma das principais técnicas deste método foi a composição urbana, que objetivava organizar o espaço das cidades e dos bairros a partir da definição de uma imagem ampla dos mesmos, bem como da definição das normas de localização, implantação e elaboração dos projetos de construção. Todavia, esta técnica proporcionava uma visão estática desses espaços e, portanto, ela se mostrava mais eficiente para a elaboração de projetos de menor escala e para a definição inicial da ordenação do território das cidades ou dos bairros (LACAZE, 1993).

Na segunda metade do século XX, um método de urbanismo mais ativo começa a surgir na Europa: o urbanismo operacional. O seu surgimento se dá em decorrência da ineficiência dos métodos do urbanismo regulamentar e de planificação face às questões do período – v.g.: os problemas sociais decorrentes das duas Guerras Mundiais; a ausência de unidades habitacionais adequadas, em quantidade e qualidade, à população urbana; a necessidade de proteção ambiental (CORREIA, 2001). Assim, o urbanismo operacional passa a constituir uma conduta urbanística mais ativa do Estado, que deve, entre outras atribuições, promover a construção e a densificação de infraestruturas urbanas e unidades habitacionais, bem como formalizar contratos com empresas privadas que executarão as mais diversas obras de interesse social.

Os planos se converteram em uma técnica indispensável à ordenação territorial no âmbito do urbanismo operacional, pois, ao contrário do que ocorria no contexto do urbanismo de planificação, os planos passaram a definir o regime do uso, da ocupação e da transformação do solo urbano (OLBERTZ, 2011). Esta alteração na concepção dos planos pode ser percebida pela adoção

das denominadas operações urbanas de renovação e de expansão como técnicas específicas de intervenção urbanística. As primeiras permitiam ao Poder Público reorganizar um dado setor da cidade, atribuindo-lhe novos usos ou, então, requalificá-lo, de forma a proporcionar a melhoria das construções, por sua vez, as operações urbanas de expansão visavam ampliar certo setor da cidade ou bairro, assim como urbanizar áreas não urbanizadas. Ambas as modalidades se vinculavam aos planos urbanísticos, os quais selecionavam a sua área de abrangência e detalhavam o programa executivo de intervenção nesta área (OLBERTZ, 2011).

Ainda no contexto do urbanismo operacional, desenvolveu-se o urbanismo concertado, primeiramente, como técnica e, posteriormente, como um novo método. Por meio do urbanismo concertado, o Estado recorre a negociações e acordos com a iniciativa privada – empresas e/ou indivíduos – com vantagens para ambos, para troca de percepções sobre a atividade urbanística. Assim, de um lado, o Estado negocia com a iniciativa privada a solução de problemas urbanos e, de outro, esta participa ativamente na atividade urbanística, por vezes, executando parte destas ações. Neste sentido, o urbanismo concertado se insere no âmbito da concertação da Administração Pública e, portanto, adotará técnicas e instrumentos criados neste modelo administrativo – v.g., os contratos administrativos (CORREIA, 2001).

Todavia, a noção de parceria entre o setor público e setor privado no campo urbanístico vai se desenvolver com mais precisão na década de 1970. Nesse período, um novo estilo de planejamento e gestão urbanos começaram a ser desenvolvido pelos Estados capitalistas: o empreendedorismo urbano. Este novo estilo se marca como uma ramificação ou evolução do urbanismo concertado, mas, aqui, intensifica-se a intenção de atrair empresas e investi-

dores privados para que desenvolvam suas atividades e apliquem seus recursos em uma dada cidade, tornando-a mais competitiva. Neste contexto, estes atores econômicos particulares são atraídos para pautarem a atividade urbanística e, também, executarem-na de forma a realizar aquele fim.

Assim, os atores que integram o setor privado passam a atuar em conjunto com os Entes Públicos para a promoção do desenvolvimento urbano, e isso acontece, principalmente, pelo investimento de capital privado no setor público e pela execução de serviços e obras consideradas de interesse público. Logo, no empreendedorismo urbano, as grandes parcerias ganham relevo e a sua aplicação passa a se justificar devido à carência de recursos públicos para realizar estas obras e investimentos e devido à possibilidade de a transferência da execução destas atividades dinamizarem a economia local e, assim, gerar novos postos de trabalho e excedentes de capital, os quais poderiam ser reinvestidos na própria localidade (BONOMO, 2013).

Além disso, o Poder Público passa a adotar mecanismos de atração de capital e parceiros privados – v.g., a disponibilização de infraestrutura urbana para construção de empreendimentos privados mediante contraprestação do parceiro particular, isenções fiscais e, até mesmo, o uso do marketing como forma de promover a "venda" do espaço urbano aos empreendedores (SILVA, 2012). Assim, com o empreendedorismo urbano, a cidade se torna uma "mercadoria", colocada à venda pelo Estado à iniciativa privada, cuja "compra" dependerá do interesse que o setor público é capaz de gerar para atrair os atores econômicos. Logo, a adesão de particulares e empresas privadas às parcerias com o setor público dependerá dos benefícios a serem concedidos pelo Poder Público e dos riscos que deverão se suportados pela iniciativa privada[5] (BONOMO, 2013).

5 Um dos meios de atrair a iniciativa privada é a redução dos riscos suportados pelos investi-

Ainda que sintética, esta descrição dos métodos do urbanismo permite perceber que o surgimento de um método se dá no bojo do seu predecessor, em razão do seu desenvolvimento e/ou da sua aplicação em um contexto diverso daquele no qual surgiu. Isto permite afirmar que, longe de se excluírem, os métodos se complementam, possibilitando abordagens e aplicações multi-metodológicas elaboradas e adoradas conforme o desiderato que se pretenda alcançar.

Ao lado dos cinco métodos acima, há outro, surgido em razão das diversas críticas que os primeiros sofreram – v.g.: o alijamento do processo decisório que os citados métodos promoveram, notadamente, o afastamento de pessoas e grupos diretamente atingidos pelas ações urbanísticas. Devido à sua importância, este novo método será objeto de análise em apartado.

2.2 O urbanismo participativo

O urbanismo participativo surgiu, nos anos 1960, nos países anglo-saxônicos, como resposta às condutas urbanísticas que não permitiam uma participação social. Ele partia da percepção de que a falta de participação na atividade urbanística acarretava decisões tecnocráticas que, formuladas pelo Estado, não atendiam as aspirações dos indivíduos e grupos sociais atingidos por ela ou não se mostravam adequadas ao ambiente onde seriam executadas (LACAZE, 1993).

Assim, o urbanismo participativo propugnava o diálogo entre indivíduos, grupos sociais e Estado sobre a solução dos problemas urbanos, com o escopo de produzir ações urbanísticas adequadas à

dores e/ou parceiros privados no desenvolvimento destas ações, o que pode ser alcançado por várias formas, v.g., instrumentos que assegurem o retorno financeiro ou fundos que suportarão perdas advindas de inadimplementos eventuais.

realidade socioespacial. Dessa forma, indivíduos e grupos participariam do processo de tomada de decisões urbanísticas, adotando-se, para tanto, diversos instrumentos e técnicas aptas a construir e fazer funcionar estes canais comunicacionais.

As técnicas participativas adotadas admitem vários graus de interação entre os atores envolvidos. Um primeiro grau objetivava assegurar informações ao Estado, pois, este deve dar a conhecer as ações urbanísticas, o que se insere no dever de garantir a publicidade dos atos estatais. Um segundo grau consiste na introdução de técnicas participativas específicas – v.g., audiência, consulta, ou pesquisa públicas – objetivando intensificar o debate acerca das questões urbanísticas.

Por um lado, as aludidas técnicas conferem aos indivíduos o poder de expressarem as suas opiniões durante o processo de planejamento e, por outro, elas obrigam que o Poder Público justifique as suas decisões e as razões que levaram à exclusão de propostas apresentadas pelos indivíduos. Assim, o conjunto de informações ampliaria o repertório de soluções que poderiam ser tomadas e faria com que se tomassem decisões informadas, inclusive quanto aos riscos de tais decisões produzirem novos problemas ou serem desprovidas de efetividade e/ou apoio popular.

Finalmente, num terceiro grau de participação, o Poder Público partilha com a população o poder decisório. Assim, os indivíduos e grupos que compõem a sociedade desempenham um papel ativo na seleção das ações e intervenções urbanísticas que serão realizadas faticamente (LACAZE, 1993). Nesse cenário, o urbanista passa a ter a função de diagnosticar o problema e de recepcionar manifestações populares sobre o ambiente a ser alterado. Em vista disso, a elaboração das propostas competiria tanto aos urbanistas quanto aos indivíduos, mas, a escolha da melhor proposta seria realizada,

democraticamente, pelos indivíduos que poderiam acompanhar as ações a fim de efetivá-las (COSTA, 2010).

Logo, este método incorporaria os pressupostos democráticos e reconheceria a decisão urbanística como um ato de poder – portanto, com repercussões políticas e jurídicas. Ao mesmo tempo, o urbanismo participativo reconheceria o urbanismo como uma função pública, planejada e decidida no âmbito público – mediante um processo participativo – mas, cuja execução pode se dar diretamente pelo Poder Público, pela Administração Indireta ou, até mesmo, pela iniciativa privada (COSTA, 2010). Assim, tem-se que o Urbanismo envolve atos de poder, pois, mais do que um instrumental apto a propiciar a melhoria dos espaços urbanos, ele integra o temário sobre o qual recaem as decisões estatais, as quais se tornam obrigatórias porquanto ingressam no sistema jurídico, por meio dos textos normativos do Direito Urbanístico (LACAZE, 1993).

2.3 Relações entre direito à cidade, Política Urbana, Urbanismo e Direito Urbanístico

No Brasil, o direito à cidade foi adotado, incialmente, por organizações sociais não governamentais como uma expressão de reinvindicação de direitos, que se exprimiam no ambiente urbano. Assim, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formado na década de 1980 com a integração de "organizações não-governamentais, associa¬ções de moradores, movimentos sociais por moradia e associações profissionais", passou a reivindicar mudanças na atuação urbanística, propondo instrumentos legais para que a produção/ordenação espacial se desse de forma a não excluir/

prejudicar as camadas e grupos sociais que, tradicionalmente, suportavam o ônus do processo de urbanização (CAFRUNE, 2016, p. 187).

Uma das principais bandeiras do MNRU foi a tentativa de efetivação do direito à moradia e, no mesmo bojo, de outros direitos correlatos, como o direito ao transporte público e ao acesso ao trabalho. Assim, o MNRU foi o principal ator articulador, na Constituinte, de organizações e movimentos sociais da reforma urbana, sendo, também, responsável pela inserção, na Constituição de 1988 (CR/88), do Capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183, CR/88).

Se, até então, o direito à cidade compreendia uma expressão de conteúdo essencialmente político, mas, sem positivação em um sentido normativo, com a promulgação da CR/88, desenharam-se as linhas gerais da Política Urbana brasileira. Com isso, tornou-se possível um esboço jurídico do direito à cidade, visto que se encontram, no *caput*, do citado art. 182, elementos que permitem dizer que a cidade deve incluir todos aqueles que dela partilham[6], pois, incumbe aos Entes Públicos, notadamente aos Municípios, a coordenação e a execução de ações voltadas ao "pleno desenvolvimento das funções da cidade", garantindo o "bem-estar dos seus habitantes".

Nessa linha, o direito à cidade compreende dois aspectos: a participação social e a acessibilidade (COSTA, 2010). Ele abarca, em primeiro lugar, uma ampla participação da sociedade no que tange à produção e à ordenação do espaço da cidade e, em segundo,

6 O atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei n. 16.050/14), expressamente positivou um conceito de direito à cidade, definindo-o como um princípio básico para a política de desenvolvimento urbano. Assim, uma definição específica do direito à cidade passou a integrar o sistema jusurbanístico nacional. Neste sentido, o art. 5º, V e §5º, da citada lei prescreve: "Art. 5º – Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são: [...] V – Direito à Cidade; [...] §5º – Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas".

engloba o direito de acesso aos bens, aos serviços, aos equipamentos e às infraestruturas urbanas, sejam eles oferecidos pela Administração direta, indireta ou pelos entes privados.

Assim, a Política Urbana constitucionalmente prescrita objetiva efetivar o direito à cidade, porquanto representa um conjunto de ações públicas, produzidas com base em um processo dialógico entre Poder Público e sociedade, para a concretização deste desiderato (COSTA, 2014). Enquanto uma política pública, a Política Urbana se altera constantemente, pois, as necessidades e problemas, no plano fenomênico, também cambiam, o que denota que a elaboração infraconstitucional e sua execução nunca devem se desconectar da realidade fática, que se pretende alterar (COSTA, 2010). Nessa lógica, o legislador constituinte deixou à responsabilidade dos Municípios a formulação e execução de tal política, pois o governo, as autoridades públicas e sociedade locais terão mais condições de identificar, adequadamente, os problemas específicos e definir os meios para se alcançar a resolubilidade dos problemas urbanos.

Insere-se, aí, o Estatuto da Cidade. Este diploma normativo regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à Política Urbana e significou a definição das normas gerais e dos instrumentos urbanísticos que permitem, localmente, o desenvolvimento desta política pública e, portanto, a efetivação do direito à cidade, em consonância aos parâmetros constitucionais, entre os quais está a ampla participação popular (art. 29, XII e XIII, CR/88). Neste sentido, uma análise do Estatuto da Cidade permite constatar que ele também adotou o método do urbanismo participativo como ilustra o sistema de gestão democrática da cidade (arts. 43 a 45).

Porém, a adoção do urbanismo participativo não exclui os demais métodos, pois, o Direito Urbanístico brasileiro, no plano constitu-

cional e infraconstitucional, construiu uma síntese destas vertentes. Assim, tem-se que a CR/88 adotou o urbanismo regulamentar ao fixar que diplomas jus-urbanísticos regularão a extensão das prerrogativas proprietárias e não-proprietárias. É neste sentido que se insere a competência municipal acerca da regulação do "controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII) e a regulamentação, em âmbito local, mediante o plano diretor, da função social da propriedade urbana (art. 182, caput e §2º). Outra ilustração está no próprio Estatuto da Cidade que tem como um de seus objetivos a definição de parâmetros nacionais, mediante "normas de ordem pública e interesse social", voltados à regulação da "propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (art. 1º, parágrafo único).

Num segundo plano, tem-se, também, a adoção do urbanismo de planificação. Os planos foram elevados pela CR/88 à categoria de um dos principais instrumentos do Direito Urbanístico brasileiro (arts. 29, XII, e 182, §1º), contando com amplo regramento do Estatuto da Cidade, como se depreende das regras sobre as competências urbanísticas federais, sobre os instrumentos de Direito Urbanístico e, especificamente, sobre os planos urbanísticos municipais, com ênfase nos planos diretores (arts. 3º, V, 4º, I a III e 39 a 42-B). Não obstante, o planejamento adotado pelo ordenamento brasileiro se insere no urbanismo operacional, pois, compete aos planos a definição do regime de uso e ocupação do solo urbano (art. 182, §1º, CR/88, e art. 42, Lei n. 10.257/01).

Igualmente, a Política Urbana brasileira se caracteriza pela "oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais". Neste cenário, estabelece-se a vincula-

ção entre os planos de ordenação territorial e as leis orçamentárias – espécies de planos – em que se estabelece a relação entre as intervenções prescritas nos primeiros e o seu custeio e prazo de execução, prescritas nas citadas leis orçamentárias (art. 165, *caput*, I e II, §§1º a 7º, 10 a 12 e 14 a 15, art. 166, II, §1º, e o art. 167, I e §1, CR/88; e art. 4º, III, a, d, e e, art. 40, 40, §1º, art. 2º, V, da Lei n. 10.257/01).

O Direito Urbanístico brasileiro também perfilhou elementos do urbanismo concertado. A CR/88 criou um sistema de repartição de atribuições marcado por competências comuns e concorrentes (arts. 23, 24 e 30, I e II) e prescreveu que o "planejamento municipal" será realizado mediante a "cooperação das associações representativas" da sociedade (art. 29, XII). Ela criou, ainda, mecanismos de cooperação interfederativa para o desenvolvimento de políticas públicas setoriais com impacto urbanístico (v.g., art. 30, VI e VII e 216-A, §1º, IV) e instrumentos para a gestão associada de serviços públicos (art. 241) e atendimento das funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º). O Estatuto da Cidade também incorporou a concertação, pois, entre as diretrizes nacionais da política urbana, encontra-se a "cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de desenvolvimento urbano" (art. 2º, III).

A adoção, no Brasil, do empreendedorismo urbano exigiu, de um lado, que os sobreditos dispositivos constitucionais relativos à cooperação de pessoas físicas e jurídicas na elaboração e execução de planos urbanísticos fossem interpretados de forma extensiva. Assim, longe de se dirigir ao aumento da participação popular, buscava-se maximizar os investimentos privados e identificar o desenvolvimento urbano aos interesses destes grupos econômicos.

Lado outro, empregaram-se os diversos mecanismos jurídicos de intervenção estatal no domínio econômico de forma a favorecer os citados investidores e garantir o retorno do capital por eles empregados. Neste sentido insere-se, v.g., o fomento e a participação dos atores econômicos na formulação de políticas públicas de forma a assegurar o retorno dos capitais investidos (art. 174, *caput*, CR/88). Outra ilustração se encontra na "concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros" (art. 4º, IV, c, Lei n. 10.257/01) que não se orientavam pela capacidade contributiva ou redução de desigualdades sociais e regionais, mas, pela sua capacidade de atrair investidores[7].

Apesar das críticas ao empreendedorismo urbano, as descrições e ilustrações acima permitem perceber a íntima relação entre Política Urbana, Urbanismo e Direito Urbanístico. Aquela se apresenta como uma política pública constitucionalmente prescrita, voltada à efetivação do direito à cidade. Para tanto, ela se vale dos conhecimentos, técnicas e métodos do Urbanismo que, corporificados no sistema jurídico, serão manejados e interpretados em consonância e de forma a realizar o direito à cidade, visto em seu duplo sentido: participação e acessibilidade.

Logo, é a juridicidade do direito à cidade que torna obrigatórias as medidas da Política Urbana – vinculando indivíduos, atores econômicos, Entes Públicos e sociedade – e permite a construção daquilo que se denomina Direito Urbanístico (COSTA, 2010). Este, do ponto de vista objetivo, "se apresenta como o conjunto de textos jurídico-normativos e normas de decisão que têm por objeto as relações jurídicas decorrentes da produção e da ordenação do espaço", a fim de realizar o direito à cidade (COSTA, 2019a, p.

7 Outra ilustração se encontra nos arts. 16 a 21, Lei n. 11.079/04, que instituem o Fundo Garantidor de Parcerias (FGP) e que é um meio de reduzir os riscos suportados pelos parceiros privados nas Parcerias Público-Privadas.

268-269). Portanto, a finalidade substancial desta disciplina jurídica é a realização do fim da Política Urbana.

Embora encontre uma de suas origens no Direito Administrativo, o Direito Urbanístico se apresenta como uma disciplina jurídica autônoma em termos dogmáticos e legislativos (art. 24, I, CR/88). Sua autonomia também pode ser notada pelos seus princípios próprios – o urbanismo como uma função pública, a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, a função social da propriedade urbana – ou pelas especificidades que os princípios do Direito Público apresentam na disciplina jusurbanística – o que, aliás, ocorre com todos os demais ramos do Direito Público (COSTA, 2019a). O próprio Estatuto da Cidade corrobora a autonomia do Direito Urbanístico, pois, atribuiu novas conformações a institutos jurídicos de outras disciplinas, as quais não os descaracterizaram, mas permitiram que eles passassem a ser aplicados à seara urbanística. Igualmente, o Estatuto também criou novos institutos jurídicos, muitas das vezes, mediante uma metodologia indutiva que trouxe experiências e instrumentos locais para o plano normativo nacional, como é o caso das operações urbanas consorciadas.

3. Operação Urbana Consorciada

Embora instrumentos similares tenham surgido na Europa continental, ainda durante a vigência do urbanismo operacional – v.g., as citadas operações de renovação e de expansão – o desenvolvimento e a difusão de intervenções urbanas coordenadas e marcadas pela parceria entre atores públicos e privados se deram no contexto do empreendedorismo urbano. Assim, se a atividade urbanística estatal se realizava, predominantemente, com recursos e aportes públicos, a partir dos anos 1970, estas intervenções passaram a contar com uma crescente participação de recursos privados e, até mesmo, com a atuação direta de empresas particulares em atividades que, até aí, ficavam a cargo do Estado. Este aumento da participação privada mediante o ingresso de recursos particulares, a execução de obras e serviços públicos e o desenvolvimento de uma gestão urbana pelos agentes privados foi estimulada pelos Entes Públicos, devido às crises econômicas que caracterizam o período e cujas soluções técnicas oferecidas pelos organismos econômicos internacionais filiavam-se ao receituário neoliberal (BONOMO, 2013).

É na passagem do urbanismo operacional para o empreendedorismo urbano que surge, na França, a ZAC – *Zone d'Aménagement Concerté* (Zona de Ordenação Concertada) – criada por meio da Lei n. 67-1253, de 30 de dezembro de 1967. As ZACs são operações urbanísticas que podem ser criadas por Entes Públicos com capacidade jurídica para intervirem nos espaços físicos do território francês e que têm por finalidade, v.g., a "recuperação urbana", a "realização de um programa de moradia, de turismo, a execução de um projeto dotados de finalidades comerciais, industriais, ambientais" etc. (LUFT, 2014, p. 264).

Para a consecução desses escopos, cria-se uma parceria entre o ator público competente, coordenador exclusivo da operação, e diversos atores privados a serem alcançados pela ZAC, ou que venham a se envolver com esta. Para tanto, o Ente Público seleciona e adquire as áreas que sofrerão a intervenção a fim de promover melhoramentos na sua infraestrutura e realizar um novo parcelamento da área, atribuindo-lhe novos usos. Os equipamentos públicos são transferidos às Entidades Públicas competentes, alienando-se à iniciativa privada os "escritórios e outros estabelecimentos comerciais", cujo valor já incorpora as melhorias resultantes da operação. Assim, estas alienações são mecanismos de recuperação dos investimentos realizados e das valorizações decorrentes da operação, em obediência ao princípio da recuperação do mais-valor urbano – empregando-se os valores obtidos no custeio/amortização financeira das despesas oriundas da intervenção (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 80). Assim, a ZAC apresenta uma feição contratual entre o Ente Público – v.g., a comuna – e um particular e/ou outra pessoa jurídica – de direito público ou de direito privado criada por um Ente Público – que permite a realização de alterações urbanísticas, definindo-se contrapartidas diversificadas, v.g., a construção de obras por particulares em troca de concessão de direito de construir por parte da comuna (LACAZE, 1993).

A importância do modelo francês para a configuração das operações urbanas consorciadas brasileiras se fez notar desde as primeiras experiências de parcerias entre atores públicos e privados para a realização de intervenções urbanísticas, marcadas pela multiplicidade de parceiros privados, pela conjugação de recursos públicos e privados e pela coordenação pública da operação, como ilustra o caso paulistano. A partir da década de 1980, o Município de São Paulo passou a desenvolver operações urbanas[8], que mesclavam a

8 O projeto de plano diretor de 1985, do Município de São Paulo, já incluía uma proposta de

atuação na infraestrutura urbana, pelo Município, com a injeção de recursos financeiros privados, em troca de benefícios urbanísticos concedidos a estes financiadores, principalmente, a aquisição de potencial adicional de construção.

Com base na Lei n. 10.209/86 do Município de São Paulo-SP, instituíram-se as chamadas Operações Urbanas Interligadas. Em síntese, elas permitiam que os proprietários de zonas favelizadas ou de áreas diversas alterassem os índices e características de uso e ocupação desses locais, mediante autorização do Município. Como contraprestação pelos benefícios decorrentes das alterações, os proprietários construiriam e doariam habitações de interesse social à população de baixa renda dessas áreas. Para José dos Santos Carvalho Filho (2013), isto denota que as aludidas operações forneciam soluções específicas a problemas decorrentes da ocupação desordenada, da pauperização e da favelização que marcaram o processo de urbanização brasileiro.

Durante a década de 1990, a principal operação urbana paulistana foi a Operação Urbana Faria Lima, criada por lei municipal, em 14 de março de 1995, e que objetivava resolver problemas relacionados à favelização naquela área (SILVA, 2010). Além dela, o Município instituiu outras duas operações antes da edição do Estatuto: a Operação Urbana Água Branca (Lei n. 11.744/95) e a Operação Urbana Centro (Lei n. 12.349/97).

Além das experiências paulistanas, pode-se mencionar, ainda, o caso do plano diretor de 1992, do Município do Rio de Janeiro, que já prescrevia um instrumento urbanístico semelhante às operações urbanas de São Paulo e que se denominava como urbanização consorciada. Por sua vez, o plano diretor de 1996, de Belo Horizonte, também já prescrevia modelos de operações urbanas e, por meio da Lei municipal n. 8.503/2000, o Município de Fortaleza

regulamentação destas operações (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001).

instituiu a Operação Urbana Parque Foz Riacho Maceió (SOUZA, 2010).

Essas descrições permitem perceber que, no cenário do empreendedorismo urbano, diversos municípios desenvolveram instrumentos urbanísticos destinados à requalificação de áreas da cidade, contando, para tanto, com a participação de investidores privados. Isto demonstra que o regramento das operações urbanas consorciadas realizado pelo Estatuto da Cidade é uma síntese de modelos internacionais (v.g., a ZAC francesa) e de experiências locais, notadamente as paulistanas, o que permite reconhecer o método indutivo que orientou o delineamento normativo dos instrumentos da Política Urbana brasileira (SILVA, 2010; COSTA, 2019a).

3.1 Noção

Ao realizar a síntese dos diversos modelos internacionais e experiências locais que conformaram o delineamento jurídico do instrumento, o Estatuto da Cidade, denominou-o de operação urbana consorciada. Esta terminologia pôs fim às múltiplas denominações que, na década de 1990, foram adotadas para designar a operação urbana. Assim, juntou-se a nomenclatura mais adotada no Município de São Paulo – operação urbana – àquela constante no plano diretor de 1992, do Rio de Janeiro – urbanização consorciada (SOUZA, 2010).

Conforme o art. 32, §1º, do Estatuto, a operação urbana consorciada se caracteriza como um "conjunto de intervenções e medidas" que, "coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados", tem o escopo de gerar "transformações urbanísti-

cas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" em uma determinada área do perímetro urbano.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 279), os vocábulos "intervenções" e "medidas" não são sinônimos, apesar de a sua soma indicar uma série conjunta e coordenada de ações diversificadas. O vocábulo "medidas" se referiria às ações que serão desenvolvidas por parte dos atores privados, como a execução de obras de interesse social, que podem ser realizadas por parte dos proprietários dos imóveis situados na área em que se realizará a operação. Por sua vez, o vocábulo "intervenções" se relacionaria às ações que serão realizadas pelo Município e que poderão alterar as relações urbanísticas dos proprietários e demais atores privados. Assim, este último vocábulo indicaria o aspecto de coordenação, a cargo do Município, como ilustrariam o art. 32, §2º, I e II, do Estatuto, tendo em vista que, sendo uma função pública, somente o Ente Público poderá coordenar as ações urbanísticas.

O conceito legal prescreve, ainda, a participação de quatro grupos de atores privados na operação urbana: "proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados". Os primeiros são aqueles que detêm direito de propriedade de imóveis – edificados ou não – situados na área de abrangência da operação. Por sua vez, o vocábulo "moradores" designa aqueles que residem na área de incidência da operação, os quais podem ou não ser proprietários de imóveis situados naquele perímetro, o que abrange locatários, usuários, superficiários e, também, aqueles que ocupam, ainda que irregularmente, imóveis ali localizados. Os "usuários permanentes" são aqueles que fazem uso frequente da área objeto da operação, v.g., aqueles que, diariamente, utilizam-na para trabalhar ou estudar. Por fim, os "investidores privados" são aqueles que, ao financiarem a operação, objetivam obter lucros – v.g., empreiteiras,

construtoras, imobiliárias, instituições financeiras etc. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 277-278).

Ademais, conforme o sobredito conceito legal, a operação urbana consorciada tem por finalidade atingir "transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" da área abrangida. O §1º, do mencionado art. 32, não se vale de partículas que indiquem alternatividade – por exemplo, "ou" – mas, da partícula aditiva "e", o que denota que a operação urbana consorciada se dirige a alcançar as três finalidades de forma conjunta e simultânea.

Ainda conforme José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 277-278), entende-se por "transformações urbanísticas estruturais" a alteração substancial da estrutura da área, v.g., pela ampliação ou alteração do sistema viário, pela redefinição dos índices de construção etc. A segunda finalidade é atingir "melhorias sociais", o que pode decorrer da primeira finalidade, já que as transformações urbanísticas deveriam causar melhorias econômicas e sociais a toda a população diretamente atingida pela operação urbana. Entretanto, essas melhorias sociais podem ser potencializadas pelo Poder Público a partir de certas ações, como a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)[9], destinadas à população pauperizada e que pode ocupar, irregularmente, imóveis ali situados, impedindo, assim, a sua remoção. Já a terceira finalidade visa a valorização e a proteção dos recursos naturais e do patrimônio cultural imobiliário – v.g., a redução da poluição, a conservação de bens de interesse histórico, paisagístico etc. – o que se liga à "valorização econômica, social, política, estrutural e arquitetônica" da área.

9 As ZEIS são instrumentos urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade, que permitem a destinação de áreas, previamente selecionadas pelo plano diretor ou lei municipal específica, para implantação de habitações de interesse social para a população de baixa renda. As ZEIS também permitem a regularização fundiária de assentamentos e outras áreas surgidas informalmente, permitindo a flexibilização/alteração da legislação de uso e ocupação do solo, de modo a manter população residente nessas áreas.

Dessa forma, o art. 32, §1º, do Estatuto, fixa os elementos básicos que a lei instituidora da operação urbana consorciada não poderá desconsiderar: a parceria entre Município e agentes privados; a coordenação municipal; e ações urbanísticas – intervenções e medidas – que alterem a estrutura da área, proporcionando melhorias sociais e ambientais. Porém, a compreensão do instrumento exige o aprofundamento de outros aspectos não explicitados no referido conceito.

3.2 Lei municipal específica e plano da operação

O art. 32, *caput*, do Estatuto, prescreve que a operação urbana consorciada deve ser criada por meio de lei municipal específica, fundamentada nas diretrizes de política urbana estabelecidas no plano diretor municipal. Assim, ela só poderá ser instituída por meio de uma lei municipal que trate especificamente dela, o que objetiva impedir que ela seja criada ou veiculada por outros diplomas normativos, o que poderia acarretar uma menor participação social na fase de formulação da operação urbana, ou dificultar o seu controle e acompanhamento pela população.

Além disso, o art. 32, *caput*, ao prescrever que a operação deve ser instituída mediante lei municipal específica, objetiva evitar a sua criação por meio de outras espécies normativas, como decretos ou atos administrativos, pois hierarquicamente inferiores à lei e, portanto, incapazes de inovar na ordem jurídica. Todavia, decretos e outros atos administrativos poderão regulamentar os demais aspectos da operação urbana constantes da lei específica que a instituiu, v.g.: autorizar a quantidade de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) a ser distribuída, periodica-

mente, no mercado financeiro, dentro da quantidade total prescrita pela lei[10].

A lei municipal específica que prescreve o plano da operação urbana consorciada deve, obrigatoriamente, fundamentar-se no plano diretor municipal, tendo em vista que este é o diploma normativo que prescreve as "diretrizes gerais da política urbana a serem adotadas no Município e os mecanismos de desenvolvimento e expansão urbana, como dispõem o art. 182 e §1º, da Constituição" (CARVALHO FILHO, 2013, p. 280). Logo, o plano diretor deve versar sobre a eventual implementação das operações, selecionado as áreas onde elas poderão ser criadas.

Isto denota que o plano da operação urbana consorciada é uma espécie de plano urbanístico. Este é um instituto do Direito Urbanístico dotado de características próprias que o diferencia de outros institutos, marcando-se como um instrumento de atuação estratégica da Administração Pública, pois, permite a compatibilização de interesses e a efetivação de direitos e finalidades estatais – in casu, o direito à cidade (MAURER, 2006). O plano é, assim, o resultado do planejamento urbanístico, um processo dinâmico realizado ou coordenado pelo Poder Público e, por meio dele: realiza-se o diagnóstico da realidade socioespacial; estabelece-se o prognóstico – a realização do direito à cidade; e para alcançar o prognóstico pretendido, fixam-se programas, medidas e ações que se implementarão de forma coordenada e estratégica pelo Ente Público.

Na Europa, há inúmeras discussões sobre a natureza jurídica dos planos e a distinção entre eles – vistos como os documentos resultantes do processo de planejamento urbano – e o seu ato de apro-

10 Somente por meio de alteração legislativa o Município poderá aumentar a quantidade de CEPAC de uma operação consorciada. Assim, se um Município quiser ampliar este *quantum* deverá alterar a própria lei instituidora da operação, sendo vedado que isto se dê por meio de um decreto regulamentar, por exemplo.

vação e inserção na ordem jurídica – v.g., a lei do plano[11]. Contudo, na sistemática brasileira, os planos são construídos de forma articulada e submetidos, como projetos de lei, ao Poder Legislativo que poderá apreciá-los, rejeitá-los, emendar seus dispositivos etc. Assim, em consonância à CR/88 e ao Estatuto da Cidade, os planos urbanísticos têm a natureza jurídica de leis e, portanto, podem inovar na ordem jurídica, o que afasta as sobreditas discussões estrangeiras.

A aprovação legislativa do plano urbanístico juridiciza todo o seu conteúdo, dotando-o de força vinculante (SILVA, 2010), conferindo-lhe o poder, ao menos no plano jurídico, de alterar a realidade socioespacial e criar direitos e deveres para pessoas físicas e jurídicas de direito público ou de direito privado. Ademais, o art. 30, do Estatuto da Cidade, prescreve que o plano diretor municipal deve ser aprovado por lei e, na mesma linha, a Lei n. 13.089/15 também prescreve que o plano de desenvolvimento urbano integrado deverá ser aprovado pelos Estados por meio de lei. Logo, os demais planos, que o Município vier a criar, deverão guardar, não

11 Conforme Maurer (2006), na Europa, diversas são as discussões sobre a natureza jurídica dos planos devido à variedade de formas por meio das quais eles são aprovado e passam a integrar o ordenamento jurídico de cada Estado – alguns planos são aprovados por meio de leis, enquanto, outros, por meio de atos administrativos. Isto criou duas ordens de problemas ligados à classificação dogmática dos planos e à dificuldade de definir os instrumentos jurídicos adequados para o seu controle.

Estas dificuldades podem ser ilustradas pelo caso luso. Segundo Fernando Alves Correia (2001, p. 234-243), em Portugal, há grande dificuldade em se definir a natureza destes planos devido à heterogeneidade de elementos normativos, meramente administrativos e gráficos que eles contêm. Por exemplo, o Plano Diretor Municipal – PDM – divide-se, em regra, em quatro partes: "relatório", "programa", "parte desenhada" e "regulamento". As três primeiras não veiculam elementos normativos, mas, explicitam as finalidades do plano, definem as indicações administrativas da atividade urbanística da autoridade pública e exprimem, graficamente, a área afetada. O "regulamento" é a parte que contém as prescrições normativas tendentes à produção de efeitos jurídicos sobre particulares, pois, ele define o "uso, destino e regime de transformação das diferentes parcelas do território municipal". Porém, as prescrições do "regulamento" são desprovidas de abstração, dirigindo-se a regular uma situação em concreto – as áreas definidas pelo plano – embora o faça com generalidade – pois suas prescrições se aplicam aos "titulares de direitos reais", que se encontram na área do plano, e àqueles que vierem a se inserir nela. Assim, para o autor, o PDM é um ato administrativo geral que afetar indivíduos determinados ou determináveis que não têm qualquer relação entre si.

somente compatibilidade material com o plano diretor ou com o plano de desenvolvimento urbano integrado, mas, também, deverão ser formalmente compatíveis com eles – o que significa que também deverão ser aprovados por meio de lei.

Dessa forma, tem-se que a operação urbana consorciada só pode ser implementada por meio de um plano específico, com natureza jurídica de lei, e que prescreverá, necessariamente, todos os elementos previstos nos incisos do art. 33, do Estatuto. A sua elaboração, em consonância ao processo de elaboração do plano diretor, deverá ser precedida de amplo processo participativo da sociedade civil, em conformidade às regras constitucionais e legais acerca da gestão democrática da cidade (PINHO; BRUNO FILHO, 2002).

3.3 Participação social na elaboração e execução da operação urbana consorciada

Não obstante o vocábulo consorciada possa remeter ao estabelecimento de uma parceria num aspecto economicista e bilateral – Município/iniciativa privada – o seu significado é mais amplo. Ele abarca a participação popular, *conditio sine qua non* para a "formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (art. 29, XII, CR/88, art. 2º, II, Lei n. 10.257/01). Isto se torna mais evidente quando se recorda que o §1º, do art. 32, do Estatuto da Cidade, prescreve que as operações urbanas consorciadas serão "coordenadas pelo Poder Público municipal", contando com a participação não somente dos investidores privados, mas, também dos "proprietários" de imóveis situados naquela área, dos "moradores" e dos seus "usuários permanentes".

No mesmo sentido, art. 33, VII, do Estatuto, prescreve que o plano da operação conterá a "forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil". Assim, esta "forma de controle da operação" integra o sistema de gestão democrática acima mencionado, o que significa que outros indivíduos não incluídos no rol do sobredito art. 32, §1º, também participarão da formação das decisões relativas à operação. Isto significa que os aludidos instrumentos participativos deverão ser ampliados ao máximo para que todos possam avaliar os impactos da operação e, assim, possam influir no processo decisório.

O Município deve se atentar para dois aspectos da participação. O primeiro se refere à disponibilização de informações frequentes e atualizadas de "estudos, planos, programas, projetos e outros documentos pertinentes" à população em geral, podendo isso se dar mediante as páginas virtuais mantidas pelo Ente Público (LOMAR, 2001, p. 253). O segundo aspecto se refere à necessidade de o Município se articular com a sociedade civil e compor os interesses dos diversos atores sociais na formação do plano da operação e na sua execução, empregando amplamente, para tanto, os instrumentos de gestão democrática, muitos dos quais, estão prescritos pelo Estatuto, v.g.: consultas e audiências públicas, conferências, assembleias etc. (arts. 2º, XIII, 40, §4º, 43 e 44).

3.4 O financiamento da operação urbana consorciada

As intervenções urbanísticas que caracterizam as operações urbanas consorciadas são, em regra, de grande porte e demandam um volume de recursos financeiros que, muitas vezes, não estão

disponíveis ao Município instituidor. Assim, o Estatuto da Cidade, ao adotar o método indutivo por meio do qual se condensaram as diversas formas de operações urbanas que, então, existiam nos Municípios brasileiros, também unificou os vários instrumentos para a obtenção de recursos que foram previstos nas citadas experiências locais. Dessa forma, as operações urbanas consorciadas serão custeadas mediante contrapartidas diversificadas oferecidas pelos particulares, ou por meio de quantidade limitada de CEPACs emitidos pelo Município (SILVA, 2010).

Nos termos do art. 32, §2º, I a III, do Estatuto, uma das possibilidades de auferir os aludidos recursos será mediante contrapartidas dos proprietários de imóveis situados na área de ocorrência da operação, dos usuários permanentes ou dos investidores privados. Estas contrapartidas são uma forma de os beneficiados pela alteração dos parâmetros urbanísticos da área de incidência da operação custearem as aludidas intervenções.

Imagine-se que o proprietário de um imóvel situado naquela área se comprometa a construir habitações de interesse social para que possa atribuir uma destinação ao seu imóvel que, antes da operação, não seria lícita ou tolerada pelas leis urbanísticas municipais. Outro exemplo seria Município instituidor da operação celebrar conceder imóveis municipais para empresas privadas para que elas obtenham "sua remuneração mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos" (LOMAR, 2001, p. 287). Ambas as ilustrações denotam que: a lei que instituir uma operação urbana consorciada prescreverá as contrapartidas que nela se adotarão; na fase de elaboração desta lei, realizaram-se análises que consideraram as características da operação e as contrapartidas que a ela se adequam; nos

termos do Estatuto, os recursos gerados por meio das contrapartidas reverter-se-ão para a própria operação urbana.

Não obstante as diversas formas de financiamento, o Estatuto da Cidade prescreve um regramento detalhado ao CEPAC, elevado à condição de principal mecanismo de captação de recursos para o custeio das operações urbanas consorciadas[12]. Segundo José Afonso da Silva (2010), a sua origem remonta à lei instituidora da Operação Urbana Faria Lima, apesar de, naquela ocasião, ter-se considerado o CEPAC inconstitucional, já que ele é uma espécie de título de crédito e, como tal, somente poderia ser criado por meio de lei federal (art. 22, I, CR/88).

O art. 34, do Estatuto da Cidade, prescreve o regramento legal dos CEPACs, mas seus procedimentos de registro, distribuição e negociação foram regulados pela Instrução Normativa n. 401/03, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Este diploma normativo prescreve que o CEPAC é um meio de captar recursos privados junto ao mercado financeiro, caracterizando-o como uma espécie de título de crédito atípico[13], inserto na categoria dos valores mobiliários, sujeitando-se, portanto, ao regime jurídico da Lei n. 6.385/76. Ademais, consoante aos arts. 4º a 6º, da Instrução Normativa, se a lei que instituir a operação urbana consorciada autorizar a emissão de CEPACs, tanto estes como a própria operação urbana serão, previamente, registrados na CVM, permitindo que ela exerça suas

12 Não obstante a sua importância, a emissão de CEPACs é uma faculdade do Município. Logo, nem toda lei instituidora de uma operação urbana consorciada prescreverá a sua disponibilização, pois, poder-se-ão utilizar outros meios para obter os recursos financeiros ou o auxílio material em obras e melhorias na área da operação

13 Sendo um valor mobiliário, cuja principal finalidade é a captação de recursos financeiros entre investidores, tem-se que o CEPAC se insere na categoria dos títulos de investimento, i.e., uma espécie de título de crédito atípico ou impróprio. Afinal, o CEPAC não apresenta todas as características inerentes aos títulos de créditos típicos – a cartularidade, a literalidade e a autonomia cambial – pois, apesar de ser conversível em pecúnia, o direito nele contido se refere ao potencial construtivo adicional que somente será utilizado na área da operação, o que denota a sua inadequação à noção clássica de autonomia.

atribuições de controle destas operações, protegendo os investidores financeiros que adquirirem os citados títulos (LOMAR, 2001).

Apesar de constituir um valor mobiliário, o CEPAC não representa uma obrigação pecuniária, mas, uma permissão do direito de construir, com base na conversão do potencial adicional construtivo que ele, abstratamente, contém. Logo, seu valor econômico está lastreado em razão do seu potencial construtivo, que, após emitido pelo Município, ingressa no mercado financeiro e se torna suscetível de negociação entre investidores privados (LOMAR, 2001).

O CEPAC é um instrumento específico destas operações, voltando-se à antecipação de recursos financeiros, os quais se reverterão ao custeio de obras e melhorias urbanísticas na área da operação[14]. Assim, o Município aliena à iniciativa privada, geralmente mediante leilão público, uma determinada quantidade de potencial adicional de construção construtivo, lastreada em número certo de CEPACs. Os investidores adquirirão os títulos e poderão utilizar o direito neles contidos para edificarem acima do coeficiente básico de aproveitamento previsto para o local.

Consoante ao art. 34, §§1º e 2º, do Estatuto, o direito contido no título somente será convertido em direito de construir na área compreendida pelo plano da operação, devendo o seu titular instruir o seu requerimento de licença para edificar com o CEPAC que será "utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até

14 Apesar das semelhanças entre o CEPAC e a outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 a 31, Lei n. 10.257/01) e de ambos darem azo às discussões sobre a autonomização do *ius aedificandi*, os instrumentos não se confundem. A outorga onerosa configura a possibilidade de o proprietário de um imóvel urbano adquirir do Município direito de construir superior ao coeficiente básico de aproveitamento estabelecido para o local onde se situa o seu bem, destinando-se, obrigatoriamente, os recursos auferidos com a venda de potencial construtivo às finalidades previstas no art. 26, I a IX, Lei n. 10.257/01. Ao contrário, os recursos obtidos com a venda do CEPAC serão reconvertidos para a própria operação urbana, sem que o Município possa destinar tais valores para fins não previstos na lei instituidora, sob pena de prática de ato ilícito.

o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada". Logo, o projeto constante do pedido considerará o potencial construtivo do lote, como prescrito pelas leis urbanísticas locais, e o potencial adicional contido no título, não podendo este acréscimo ultrapassar o teto prescrito pela lei específica que instituiu a operação urbana.

3.5 Operação urbana consorciada interfederativa

Se o Estatuto da Cidade se volta à promoção da política urbana no nível municipal – os instrumentos por ele prescritos são suscetíveis de aplicação privativa pelo Município no perímetro do seu território –, a Lei n. 13.089/15, ao regulamentar o §3º, do art. 25, CR/88, criou a possibilidade de se estender a aplicação de alguns dos ditos instrumentos a uma realidade socioespacial que supera o limite territorial municipal. Assim, o art. 9º, Lei 13.089/15, de forma não exaustiva, prescreve um rol de instrumentos que poderão ser empregados pelos integrantes das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas instituídas mediante leis complementares estaduais. Entre estes instrumentos está a operação urbana consorciada interfederativa prescrita pelo art. 9º, IV, Lei 13.089/15, que inseriu o art. 34-A, no Estatuto da Cidade

O *caput* do citado art. 34-A prescreve que a criação destas operações se restringe às regiões metropolitanas e/ou às aglomerações urbanas, sendo a sua instituição condicionada à lei estadual específica e à existência de um plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 10, Lei n. 13.089/15). Ademais, conforme o aludido art. 34-A, o regime jurídico da operação urbana consorciada interfederativa será aquele prescrito pelo Estatuto da Cidade, com

as adaptações necessárias ao contexto de cooperação entre os Entes Federados.

Neste contexto, o Estado-membro que criou o sobredito arranjo territorial compulsório será o ente instituidor da operação urbana consorciada interfederativa, cabendo aos Municípios integrantes participarem do processo para a sua elaboração e implementação, em consonância aos princípios de governança interfederativa, de compartilhamento de responsabilidade e ações entre os Entes Públicos politicamente autônomos da Federação (art. 2º, IV, Lei n. 13.089/15). Além dos citados Entes Públicos, também os proprietários de imóveis situados na área de abrangência da operação, os seus moradores, os usuários permanentes e os investidores privados participarão da operação urbana consorciada interfederativa, inclusive no que tange à sua coordenação e controle, em consonância ao que se afirmou sobre as operações urbanas criadas por um único Município.

4. As operações urbanas consorciadas na realidade legislativa municipal

Com base nos elementos contextuais e teóricos desenvolvidos nas seções anteriores podem-se analisar as leis municipais que, após o Estatuto da Cidade, instituíram operações urbanas consorciadas, adotando-se dois critérios para a seleção destes diplomas normativos. Pelo primeiro, de caráter temporal, levantaram-se as leis municipais promulgadas desde a edição do Estatuto da Cidade até o ano de 2020, pois, as citadas leis devem, necessariamente, adequarem-se ao regramento estatutário. O segundo critério, de caráter espacial, restringiu a investigação às operações urbanas instituídas

pelos Municípios que são capitais dos Estados membro[15]. Estes Municípios, em regra, apresentam maiores condições para a instituição das operações, geralmente, possuem maiores populações e maior taxa de atratividade de indivíduos e investimentos privados e, também, tendem a apresentar maior capacidade institucional para manejar o instrumento – v.g., recursos humanos especializados, arcabouço legislativo e estrutura administrativa.

Com base nos citados critérios, selecionaram-se 21 operações urbanas consorciadas. Não obstante se encontrem operações urbanas em todas as macrorregiões brasileiras, tem-se que dos 26 Municípios que são capitais de Estados-membros, apenas 10 concentram operações que atendem aos critérios acima apontados, o que parece indicar uma aplicação desigual do instrumento entre os Municípios brasileiros aptos a fazê-lo[16].

15 Embora a análise se centre nos Municípios que são capitais dos Estados-membros, realizar-se-ão, pontualmente, breves incursões em operações urbanas ocorridas em Municípios que não atendam este critério. Nestes casos, as considerações tecidas se voltarão a apresentar algumas características que, ao destoarem das demais operações estudadas, podem indicar tendências na aplicação deste instrumento de Direito Urbanístico.

16 Sobre este ponto, devem-se fazer duas observações. De um lado, não se encontraram operações urbanas consorciadas interfederativas e, assim, as análises desta seção restringir-se-ão às operações instituídas por um único Município, o que, porém, pode fornecer indicadores para futuras pesquisas envolvendo aquelas operações. Lado outro, merece menção o caso de Belo Horizonte-MG, onde não se encontraram operações urbanas consorciadas, mas, o que a legislação local denomina de "operações urbanas simplificadas". Estas foram prescritas, inicialmente, pelo Plano Diretor de 1996 (Lei n. 7.165/96) e, também, encontram-se normatizadas no atual Plano Diretor (Lei n. 11.181/19) que, no *caput*, do art. 66, prescreve que as operações urbanas simplificadas são um "conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Executivo voltadas para a promoção de transformações urbanísticas locais, melhorias sociais e valorização ambiental".

Não obstante o conceito legal pareça aproximar o instituto belo-horizontino das operações urbanas consorciadas, tem-se que eles não se confundem, pois, conforme o §2º, do citado art. 66, do Plano Diretor de Belo Horizonte, a operação urbana simplificada pode "abarcar perímetros contínuos e descontínuos", ao passo que as operações prescritas pelo Estatuto da Cidade se limitam a uma única área. Ademais, o art. 68, VII, do mencionado Plano Diretor, prescreve que as ações de uma operação urbana simplificada devem ser realizadas dentro de um determinado prazo, o qual é estabelecido na própria lei de criação da operação, o que não é usual nas operações urbanas consorciadas que, geralmente, não têm prazo certo de finalização definido em sua lei. Finalmente, o citado art. 68, IV, prescreve que para o início de uma operação simplificada deve ser formalizado, entre o Município e os parceiros privados, Termo de Conduta Urbanística

Na região Norte, encontrou-se 1 operação urbana, em Manaus-AM (o que equivale a, aproximadamente, 4,76% do total). Na região Sul, levantaram-se 2 operações (aproximadamente, 9,52% do total): 1, em Curitiba-PR, e 1 em Porto Alegre-RS. Na região Centro-Oeste, detectaram-se 4 operações urbanas (o que perfaz o montante aproximado de 19,04% do total): 1, em Cuiabá-MT (aproximadamente 4,76% do total nacional e 25% das operações selecionadas na região); e 3, em Campo Grande-MS (o que representa, aproximadamente, 14,28% do total nacional e 75%, do montante da região). Na região Sudeste, encontraram-se 6 operações (aproximadamente, 28,57% do total): 2, no Rio de Janeiro-RJ (o que equivale a, aproximadamente, 9,52% do total nacional e 33,33% do total da região); e 4, em São Paulo-SP (o que perfaz o montante aproximado de 19,05% do total nacional e 66,67% das operações da região Sudeste). Na região Nordeste, levantaram-se 8 operações (aproximadamente 38,09% do total nacional): 1, em Recife-PE (aproximadamente, 4,76% do total nacional e 12,5% do total da região); 1, em Natal-RN (aproximadamente, 4,76% do total nacional e 12,5% do total da região); e 6, em Fortaleza-CE (o que chega ao montante aproximado de 28,57% do total nacional e 75% do total da região).

O maior percentual de operações urbanas consorciadas concentradas na região Nordeste pode ser um resultado da priorização de investimentos federais naquela região entre os anos de 2007 a 2011. Nesse período, o governo federal implementou políticas públicas a fim de promover melhorias econômicas e sociais na região, a qual, historicamente, sofreu com um menor financiamento em infraestrutura básica se comparada às demais regiões (CARVALHO,

(TCU), em que ambos se comprometem a executarem as ações de implementação da operação dentro do seu prazo de vigência, enquanto a operação urbana consorciada não se vincula a um termo prévio, firmado com parceiros certos, pois, em regra, estes são desconhecidos, passando a se consorciarem com o Município à medida que a operação é implantada.

2014). Nesse contexto, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), criado pela Lei n. 11.578/07, e a instituição da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), criada pelo Decreto 6.047/07, foram ações públicas que, talvez, expliquem a considerável presença destas operações na região. Afinal, a partir da instituição de ambas as ações públicas federais, houve uma injeção de recursos na região Nordeste, o que pode ter contribuído para que os Municípios apresentassem mais condições e segurança para implementação de operações urbanas consorciadas, visando atrair o interesse de empreendedores e de outros atores do mercado imobiliário formal.

Quando se consideram os aspectos temporais, tem-se que as citadas operações se concentraram em 9 anos. Em 2001, institui-se 1 operação, em São Paulo-SP (aproximadamente, 4,76% do total nacional, 16,66% das operações da região Sudeste e 25% das operações paulistanas). Em 2004, instituíram-se 3 operações urbanas (aproximadamente, 14,28% das operações levantadas): 2, em São Paulo-SP (perto de 9,52% do total nacional, 33,33% do total regional e 50% das operações paulistanas); e 1, em Fortaleza-CE (o que perfaz, aproximadamente, 4,76% do total nacional, 12,5%, do total regional e 16,66% do total local). Em 2007, levantaram-se 2 operações (o que perfaz, aproximadamente, 9,52% do total nacional): 1, em Fortaleza-CE; e 1, em Natal-RN (o que representa, aproximadamente, 4,76% do total nacional selecionado, 12,5%, do total regional). Em 2009, instituíram-se 4 operações: 1, em Manaus-AM (aproximadamente, 4,76% do total nacional); 1, em Porto Alegre-RS (o que equivale a 50% do total regional); 1, em Campo Grande-MS (o que representa 25% das operações regionais e, em torno de 33,33%, do total local); 1, no Rio de Janeiro-RJ (o que representa, aproximadamente, 16,6% de todas as operações da região e 50%

das operações do Município). Em 2010, levantaram-se 2 operações (aproximadamente, 9,52% do total nacional): 1, em Campo Grande-MS (aproximadamente, 4,76% do total nacional, 25% das operações regionais e, em torno de 33,33%, do total local); e 1, em Recife-PE (o que representa 12,5%, do total regional). Em 2011, instituíram-se 4 operações: 1, em Curitiba-PR (aproximadamente, 4,76% do total nacional selecionado e 50% do total regional); 1 em Campo Grande-MS (25% das operações regionais e, aproximadamente, 33,33%, do total local); 2, em Fortaleza-CE (o que equivale a, aproximadamente, 9,52% do total nacional, 25%, do total regional e 33,33% do total local). Em 2012, institui-se somente 1 operação urbana, em Cuiabá-MT (o que representa, aproximadamente, 4,76% do total nacional e 25% do total regional). Em 2013, instituíram-se 2 das operações urbanas (o que representa, em torno de 9,52% do total nacional): 1, no Rio de Janeiro-RJ (aproximadamente, 4,76% do total nacional, 16,6% de todas as operações da região e 50% das operações locais). Em 2015, instituíram-se 2 operações, ambas em Fortaleza-CE (aproximadamente, 9,52% do total nacional, 25% do total regional e, aproximadamente, 33,33%, das operações locais).

Note-se que, das 21 operações urbanas consorciadas selecionadas, 15 (aproximadamente, 71,43% do total) foram instituídas após a criação do PAC e da PNDR, o que pode fornecer novos indícios dos impactos de ambas as ações estatais na aplicação do instrumento jusurbanístico. Porém, esta distribuição temporal pode estar relacionada a outros dois fatores cumulativos.

De um lado, na primeira década deste século, houve o que se denominou de *boom* das *commodities*, marcado pela elevação internacional do preço de matérias-primas, o que favoreceu a economia dos Estados exportadores destes produtos, como o Brasil.

Nessa hipótese, os atores econômicos privados podem ter buscado novas oportunidades de negócios para aplicar os recursos auferidos com as vendas internacionais, o que pode ter influenciado os Municípios analisados a instituírem as suas operações urbanas. Assim, os recursos provenientes das exportações podem ter sido reinvestidos pelos atores econômicos privados no mercado imobiliário dos Municípios citados, o que ganha mais força quando se constata que as últimas operações urbanas levantadas foram instituídas em 2015 e, no ano seguinte, eclodiu/agravou-se a situação econômica brasileira.

Lado outro, a instituição das operações pode estar ligada à realização dos megaeventos esportivos de 2014 e 2016: principalmente a Copa do Mundo; e as Olímpiadas, com efeitos aparentemente restritos ao Rio de Janeiro-RJ. Dos Municípios citados, apenas Campo Grande-MS não sediou competições dos eventos acima. Assim, das 18 operações restantes e distribuídas entre os demais Municípios, apenas 5 foram instituídas antes da decisão que definiu as cidades que sediaram as competições, o que significa que 13 operações (aproximadamente, 61,9% do total nacional) podem ter sido impactadas pelos ditos eventos.

4.1 Um panorama da produção legislativa municipal

Uma primeira ilação acerca do levantamento realizado se refere às dificuldades para se obterem dados sobre as operações urbanas realizadas. Ao se consultarem os sites dos Poderes Legislativo e Executivo dos Municípios, é possível encontrar as leis instituidoras das operações, mas, elas não são acompanhadas dos anexos

que definem, v.g., o perímetro da área de abrangência da operação. Também não se encontraram os decretos regulamentares e os demais atos administrativos que tratam da implementação das operações. Outrossim, não se encontraram os estudos preliminares, as atas e os demais documentos aptos a demonstrar a viabilidade da operação, as populações atingidas, bem como os resultados dos processos participativos que devem orientar a tomada de decisões acerca das operações. Ademais, constatou-se, nos citados *sites*, que a maior parte das informações disponíveis sobre as operações está desatualizada.

Longe de inviabilizar a investigação sobre as operações urbanas consorciadas, a ausência de dados propiciou a eleição de cinco indicadores: a) forma de instituição da operação urbana consorciada; b) ente (órgão ou pessoa jurídica de direito púbico ou privado) responsável pela coordenação e/ou fiscalização da operação; c) autorização expressa na lei instituidora para a formalização de contratos administrativos (v.g., parcerias público-privadas, concessões urbanísticas ou de serviços públicos, convênios etc.) voltados à execução das obras inerentes à operação; d) formas de financiamento da operação; e) mecanismos de controle social adotados pela operação urbana consorciada. As informações obtidas estão compiladas no **Quatro 1**:

QUADRO 1 – Compilação dos resultados dos indicadores obtidos nas leis instituidoras de operações urbanas consorciadas

(continua)

Município (UF)	Nome	Instituição(a)	Ente responsável(b)	Contratos execução(c)	Financiamento (d)	Controle social (e)
Campo Grande (MS)	Praça das Águas	Lei n. 4.795, de 23/12/2009	PLANURB[17]	Não	Contrapartidas pecuniária, em ações materiais e em CEPAC	Grupo de Gestão
	Regiões Urbanas do Lagoa, Anhanduizinho e Bandeira	Lei Complementar n. 156, de 04/05/2010	PLANURB	Não	Contrapartidas pecuniária e em ações materiais	Grupo de Gestão
	Regiões Urbanas do Lagoa, Imbirussu e Segredo	Lei Complementar n. 181, de 15/07/2011	PLANURB	Não	Contrapartidas pecuniária e em ações materiais	Grupo de Gestão
Cuiabá (MT)	Ribeirão do Lipa e Senhor dos Passos	Lei Complementar n. 292, de 28/12/2012	SMDU[18]	Sim	Contrapartidas pecuniária e em ações materiais	Conselho Consultivo

17 Instituto de Planejamento Urbano, do Município de Campo Grande-MS.
18 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, do Município de Cuiabá-MT.

QUADRO 1 – Compilação dos resultados dos indicadores obtidos nas leis instituidoras de operações urbanas consorciadas

(continuação)

Município (UF)	Nome	Instituição (a)	Ente responsável (b)	Contratos execução (c)	Financiamento (d)	Controle social (e)
Curitiba (PR)	Linha Verde	Lei n. 13.909, de 19/12/2011	IPPUC[19]	Não	Contrapartidas em CEPAC	Grupo de Gestão
Fortaleza (CE)	Dunas do Cocó	Lei n. 8.015, de 23/12/2004	SEINF[20]	Sim	Contrapartidas em ações materiais	CNDU, CPPD[21] e COMAM[22]
	Jockey Clube	Lei n. 9.333, de 28/12/2007	SEINF	Sim	Contrapartidas em ações materiais	CNDU, CPPD e COMAM
	Lagoa do Papicu	Lei n. 9.857, de 22/12/2011	SEINF	Sim	Contrapartidas em ações materiais	CMDU[23]
	Sitio Tunga	Lei n. 9.778, de 24/05/2011	SEINF	Sim	Contrapartidas em ações materiais	CNDU, CPPD e COMAM
	Osório de Paiva	Lei n. 10.403, de 13/10/2015	SEUMA[24]	Sim	Contrapartidas em ações materiais	CNDU, CPPD e COMAM
	Parque Sapiranga	Lei n. 10.404, de 13/10/2015	SEUMA	Sim	Contrapartidas em ações materiais e em CEPAC	CPPD, Secretarias e Conselho Gestor
Manaus (AM)	Centros de Comercio Popular no Centro de Manaus	Lei n. 1.388, de 11/11/ 2009	IMPLURB[25]	Não	Contrapartidas em ações materiais	–
Natal (RN)	Ribeira	Lei Complementar n. 079, de 04/01/2007	SEMURB[26]	Sim	Contrapartidas pecuniárias e em ações materiais	Comitê de Gestão
Porto Alegre (RS)	Porto Alegre	Lei Complementar n. 630, de 01/10/2009	SPM[27]	Sim	Contrapartidas pecuniárias e em ações materiais	Comitê de Desenvol-vimento

19 Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba-PR.
20 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, do Município de Fortaleza-CE.
21 Conselho Permanente de Avaliação do Plano Diretor, do Município de Fortaleza-CE.
22 Conselho Municipal de Meio Ambiente, do Município de Fortaleza-CE.
23 Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, do Município de Forrtaleza-CE.
24 Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, do Município de Fortaleza-CE.
25 Instituto Municipal de Planejamento Urbano, do Município de Manaus-AM.
26 Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, do Município de Natal-RN.
27 Secretaria de Planejamento Municipal, do Município de Porto Alegre-RS.

Município (UF)	Nome	Instituição (a)	Ente responsável (b)	Contratos execução (c)	Financiamento (d)	Controle social (e)
Recife (PE)	Joana Bezerra	Lei n. 17.645, de 17/09/2010	Secretaria de Controle e Desenvol-vimento Urbano e Obras	Sim	Contrapartidas pecuniárias e em ações materiais	Grupo Gestor

QUADRO 1 – Compilação dos resultados dos indicadores obtidos nas leis instituidoras de operações urbanas consorciadas

(continuação)

Município (UF)	Nome	Instituição(a)	Ente responsável(b)	Contratos execução(c)	Financiamento (d)	Controle social (e)
Rio de Janeiro (RJ)	Porto Maravilha	Lei Complementar n. 101, de 23/11/2009	Não especificada	Sim	Contrapartidas em ações materiais e em CEPAC	Contrapartida em CEPAC
	Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca	Lei Complementar n. 133, de 30/12/2013	Não especificada	Não	Contrapartidas em ações materiais	Contrapartida em CEPAC
São Paulo (SP)	Água Espraiada	Lei n. 13.260, de 28/12/2001	EMURB[28]	Não	Contrapartidas em CEPAC	Grupo de Gestão
	Faria Lima	Lei n. 13.769, de 26/01/2004	EMURB	Não	Contrapartidas em CEPAC	Grupo de Gestão
	Rio Verde-Jacu	Lei n. 13.872, de 12/07/2004	Não especificada	Sim	Contrapartidas pecuniárias, em ações materiais e em CEPAC	Comitê Gestor
	Água Branca	Lei n. 15.893, de 07/11/2013	SP-Urbanismo[29]	Sim	Contrapartida em CEPAC	Grupo de Gestão

Fonte: OS AUTORES. Construído a partir de dados extraídos dos sites oficiais do Poder Legislativo e/ou Executivo locais.

Apresentado este panorama geral da produção legislativa dos Municípios selecionados, tem-se os elementos necessários para examinar os indicadores acima apontados. Nesse sentido, inicia-se a análise pela forma de instituição das operações urbanas consorciadas.

28 Empresa Municipal de Urbanização, do Município de São Paulo-SP.
29 Empresa São Paulo Urbanismo, do Município de São Paulo-SP.

4.2 A forma de instituição das operações urbanas consorciadas

Nos termos do **Quadro 1**, verifica-se que 100% das operações urbanas consorciadas foram instituídas por meio de lei específica (a), em consonância, portanto, ao art. 32, *caput*, do Estatuto da Cidade. Entretanto, em 7 casos (aproximadamente 33,33%), as operações urbanas foram instituídas por meio de lei complementar, ao passo que as 14 operações urbanas restantes (aproximadamente 66,67%) foram instituídas mediante lei ordinária.

O emprego de leis complementares como meio de criação das operações urbanas consorciadas pode indicar que os Municípios pretendessem compatibilizá-las com outras leis municipais também complementares, como o plano diretor ou a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo. Assim, caso fosse necessária a alteração dos parâmetros urbanísticos vigentes, seria preciso, também, que a lei da operação urbana consorciada tivesse a mesma hierarquia normativa.

Apesar de 100% das operações urbanas selecionadas terem sido criadas por meio de leis – ordinárias ou complementares – não se pode dizer que, em todos os casos, foram atendidas as prescrições do Estatuto da Cidade. Este é o caso da Lei Complementar n. 292/12, do Município de Cuiabá-MT, que instituiu as Operações Urbanas Consorciadas "Ribeirão do Lipa" e "Senhor dos Passos", que objetivam a requalificação de dois bairros diferentes, de perímetros não contíguos, o que aponta tratarem-se de duas operações diversas. Estas operações urbanas consorciadas contrariam o art. 32, *caput*, do Estatuto da Cidade, que prescreve que cada operação deve ser instituída por meio de uma lei municipal específica e, no caso cuiabano, tem-se que cada uma das operações criadas apresen-

tará características diversas, atingirá populações diferentes, poderá ser financiada por mecanismos distintos e terá órgãos de controle social com composição variada[30].

Outra ilustração pode ser encontrada na Lei Complementar n. 079/07, do Município de Natal-RN. Este diploma normativo, além de instituir a "Operação Urbana Consorciada Ribeira", prescreveu casos de isenção e de redução de alíquotas de tributos locais, com o objetivo de atrair investimentos para a área de realização da operação urbana consorciada. Entre os benefícios fiscais previstos na lei, tem-se: a isenção e redução de alíquotas dos Impostos Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre imóveis localizados e serviços situados e realizados na área da operação. A lei também instituiu casos de isenção das taxas de localização e de execução de obras, circunscrito o benefício fiscal àquela área.

Nos termos da citada Lei Complementar natalense, para receberem os benefícios de isenção e redução de IPTU, os proprietários devem possuir imóveis na área da operação e promover restaurações e melhorias nos mesmos (arts. 20 e 21). No caso do ISSQN, a lei prescreve que ele terá sua alíquota reduzida somente nos casos em que o contribuinte prestar um dos serviços previstos no rol taxativo constante da lei e desenvolver sua atividade dentro do perímetro da operação urbana (art. 22). Já no caso das aludidas taxas,

30 O Ministério Público (MP/MT) ajuizou Ação Civil Pública para impugnar o plano desta operação. Em suas alegações, o MP/MT adotou os mesmos argumentos acima: a contrariedade entre a lei municipal e o Estatuto da Cidade. O Município saiu derrotado em primeiro e em segundo grau, figurando entre os fundamentos da decisão do TJMT, a ausência de lei municipal específica que veiculassem as operações e a falta de lei local que definisse, previamente, as áreas para implantação de operações urbanas consorciadas. (MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Apelação n. 88879/2017. Recorrente: Município de Cuiabá. Recorrido: Ministério Público. Relator: Desembargador Márcio Vidal. Cuiabá, 02 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjmt.jus.br/consulta?aba=Acordao&txtBusca=opera%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20consorciada&isBasica=true&indice=1&quantidade=5&ordenarPor=DataDecrescente&ordenarDataPor=Julgamento&tipoBusca=1&thesaurus=false&fqTermos=&k=zlxwwp>. Acesso em: 13 out. 2021.)

farão jus à isenção aqueles que realizarem obras de restauração e/ou recuperação em imóveis circunscritos à área da operação (art. 22 e 23).

A priori, as leis instituidoras de operações urbanas consorciadas podem conter dispositivos sobre matéria tributária, desde que relacionados, direta e logicamente, à operação – *i.e.*, eles devem criar mecanismos que contribuam para a realização das finalidades da operação. Nesse contexto, o art. 4º, IV, c, do Estatuto da Cidade, prescreve que o Poder Público poderá adotar instrumentos de incentivo fiscal e financeiro para promover a Política Urbana, porém, pairam dúvidas sobre a adequação dos benefícios fiscais concedidos pela lei natalense à operação urbana consorciada. *In casu*, o Município não arrecadará receitas públicas na área de abrangência da operação – inclusive aquelas destinadas a custear serviços públicos e pelo exercício do dever poder de polícia – apesar de a lógica dos instrumentos financeiros da operação urbana consorciada ser a arrecadação de recursos que serão reaplicados na aludida área e que se destinarão a financiá-la, em cumprimento ao princípio da recuperação do mais-valor urbano.

4.3 Os Entes responsáveis pela coordenação e/ou fiscalização da operação

Quanto ao segundo indicador – ente responsável pela coordenação e/ou fiscalização da operação urbana (b) – constatou-se que: 10 operações urbanas (aproximadamente 47,61% do total) são coordenadas/fiscalizadas por secretarias municipais; 5 operações (aproximadamente, 23,81% do total) ficaram a cargo de institutos municipais de planejamento, de natureza autárquica[31]; 3 operações

31 A operação urbana de Curitiba-PR está sob a coordenação do IPPUC, instituído pela Lei

urbanas (aproximadamente, 14,28% do total) têm como responsáveis empresas públicas municipais. As 3 operações urbanas consorciadas restantes (aproximadamente 14,28% do total) não têm indicação, em suas leis instituidoras, dos entes responsáveis pelas aludidas atribuições.

Assim, a maior parcela das operações consorciadas levantadas ficou sob a coordenação das secretarias municipais. No caso das autarquias municipais responsáveis pela coordenação de algumas operações, não parece haver ilegalidade, pois, elas são pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Indireta, muitas vezes, especializadas na temática urbanística, o que condiz com a prescrição do art. 32, §1º, do Estatuto. Também parece não haver ilegalidade nos casos em que empresas públicas municipais são responsáveis pela coordenação das operações – embora pessoas jurídicas de direito privado, o seu capital é integralmente público – desde que elas sejam especializadas na seara urbanística e se apresentam como prestadoras de serviços públicos, o que afasta a lógica de busca de lucros – o que não significa que devam operar com prejuízos.

Entretanto, alguns casos devem ser analisados. A lei instituidora da operação urbana de Porto Alegre-RS atribuiu à Secretaria de Planejamento Municipal a competência para coordená-la/fiscalizá-la. Porém, em regra, as secretarias municiais de planejamento possuem competência para cuidar de assuntos financeiros, e não urbanísticos. Logo, replicar a experiência porto-alegrense para outros Municípios, cujas referidas secretarias sejam desprovidas desta expertise pode prejudicar a coordenação da operação, pois, eles poderiam estender às operações uma lógica financeiri-

n. 2.660/65, e as operações de Campo Grande-MS ficaram sob a coordenação da PLANURB criada pela Lei n. 3.183/95. Ambas as entidades têm, de acordo com as suas respectivas leis de criação, natureza autárquica.

zada, mais marcada pela obtenção de recursos que pela efetivação do direito à cidade que, necessariamente, deve orientar a aplicação de todos os instrumentos jusurbanísticos.

Outro caso relevante é o de São Paulo-SP, em que 3 operações urbanas (em torno de 14,28% do total nacional, 50% das operações da região e 75% das operações paulistanas) ficaram a cargo de empresas públicas municipais. As operações Água Espraiada e Faria Lima ficaram sob a gestão da EMURB, mas, por meio da Lei Municipal n. 15.056/09, ela foi desmembrada em duas empresas públicas: a São Paulo Obras e a SP Urbanismo (CONHEÇA a SP-Urbanismo). Esta última passou a gerir as operações urbanas consorciadas em andamento e, por esta razão, quando da criação da operação Água Branca, coube a esta nova empresa pública a sua gestão[32].

Enfim, as operações urbanas, cujas leis não indicaram os entes responsáveis, podem apresentar problemas de operacionalização das suas ações, pois, não seria possível identificar a entidade coordenadora. Ademais, poderia ocorrer de as operações estarem, na verdade, sob a coordenação de entes menos especializados, o que prejudicaria o desenvolvimento delas.

32 A Lei n. 6.403/15, do Município de São Bernardo do Campo-SP, instituiu a "Operação São Bernardo do Campo" e criou uma sociedade de economia mista (art. 54, §§1º e 4º) que tem, entre as suas finalidades institucionais: a implantação e gestão da operação; a realização de desapropriações; a gestão de ativos financeiros, incluindo o CEPAC; a formalização de contratos com entidades públicas e/ou privadas para realizar as obras inerentes à operação. Todavia, este expediente pode desencadear conflitos entre o interesse público – a ser alcançado pela operação – e o interesse de investidores que dela participam, pois, a citada empresa será uma sociedade anônima, cujas ações serão livremente negociadas "em bolsa de valores" e poderão ser adquiridas pelos próprios investidores da operação, o que poderia criar "um conflito na gestão" dos bens "anteriormente públicos, que passam a ser utilizados exclusivamente para atrair investimentos privados (notadamente do setor imobiliário)" (CARNETTIERI; FRANZONI; ROMEIRO, 2018, p. 44).

4.4 A autorização expressa para a formalização de contratos administrativos

No que tange ao terceiro indicador – autorização expressa na lei instituidora para a formalização de contratos administrativos para a execução das obras inerentes à operação (c) – tem-se que esta hipótese está prevista em 13 das leis instituidoras selecionadas (aproximadamente, 61,9% do total nacional).

Nas hipóteses em que as leis instituidoras prescrevem a hipótese de contratação, os Municípios, mediante os entes responsáveis pela gestão da operação, formalizarão, junto a empresas particulares e/ou pessoas jurídicas de direito público, contratos para a execução das citadas obras públicas[33]. Apesar de o Estatuto da Cidade silenciar sobre a adoção destes instrumentos no âmbito das operações urbanas, a celebração dos contratos ocorre e é lícita, pois, a possibilidade se insere na autonomia administrativa dos Municípios e se fundamenta no art. 37, XXI, CR/88, e nas diversas leis que prescrevem instrumentos contratuais passíveis de serem empregados pelos Entes Públicos. Logo, mesmo os Municípios que não previram em suas leis a execução de obras e ações das operações por meio de contratos poderiam empregá-los para tal fim.

A prescrição que autoriza a celebração de contratos para execução das obras públicas inerentes à operação urbana consorciada e a possibilidade de que também possam celebrá-los aqueles Municípios, cujas leis instituidoras silenciam sobre esse aspecto, denotam que a operação urbana consorciada não é uma espécie de contrato de direito público. Na verdade, os contratos são um dos instrumentos jurídicos passíveis de utilização para execução de ações numa operação.

33 Neste sentido, tem-se, v.g., o art. 8º, parágrafo único, I, da Lei Complementar n. 292/12, do Município de Cuiabá-MT.

Entretanto, se é lícito que as leis instituidoras de operações urbanas prescrevam a possibilidade de utilização de instrumentos contratuais para a sua execução, pairam questionamentos sobre a possibilidade de uma lei prescrever, de antemão, quais serão as empresas privadas que celebrarão o citado contrato. Este é o caso das operações urbanas consorciadas "Lagoa do Papicu" e "Sítio Tunga", ambas instituídas em Fortaleza-CE, pois, as leis que as instituíram prescreveram quais empresas privadas celebrariam convênios com o Município, inclusive com as suas inscrições nos cadastros nacional e estadual de contribuintes e, até mesmo, o seu endereço (art. 1º, Lei n. 9.778/11, e art. 1º, §1º, Lei n. 9.857/11).

Note-se que, no âmbito das operações urbanas consorciadas, o convênio não parece ser o instrumento mais adequado para a parceria entre o Município e os empreendedores privados. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), o convênio é um instrumento jurídico que pode ser celebrado entre o Poder Público e o particular, objetivando fomentar alguma atividade com lastro no interesse público. Por meio dele, o Ente Público não delega um serviço público a terceiro, mas, incentiva-o, mediante transferência de recursos financeiros, a executar a referida atividade.

No caso das operações em questão, as empresas previstas pelas leis fortalezenses são pessoas jurídicas "associadas" ao Município, cabendo-lhe destinar recursos financeiros e áreas à operação, não fazendo sentido a utilização de convênios neste contexto. Ademais, as citadas leis locais, ao prescreverem, previamente, as empresas que atuarão na área, parecem indicar que seria impossível que outros atores participassem destas ações. Outrossim, esta forma de regulação da matéria indicia uma seleção prévia dos contratados que executarão as obras inerentes à operação, mas, em regra, esta seleção somente poderia ocorrer após a aprovação da lei que contém o

plano da operação, pois, com base nele seriam elaborados os projetos básicos e executivos que constarão dos editais que antecederão a licitação para a contratação daqueles que realizarão as obras.

4.5 As formas de financiamento da operação

No que tange ao quarto indicador – meios de financiamento da operação urbana consorciada (d) – constatou-se que as formas de custeio presentes nas leis estudadas são, além do CEPAC, as contrapartidas pecuniárias e as contrapartidas em ações materiais. Sob a denominação "contrapartidas pecuniárias" incluem-se os recursos financeiros que o Município auferir, de particulares, por meios que não sejam oriundos da venda de CEPAC. Por sua vez, sob a denominação "contrapartidas em ações materiais" englobam-se as ações que os parceiros privados pratiquem como forma de contraprestação aos benefícios urbanísticos que receberão do Município, como a execução de obras, a implantação de equipamentos comunitários etc.

Conforme os dados levantados: 7 leis instituidoras (aproximadamente, 33,33% do total nacional) prescrevem a possibilidade de financiamento mediante contrapartidas pecuniárias; 16 leis (aproximadamente, 76,91% do total nacional) prescrevem a possibilidade de que sejam empregadas ações materiais; e 8 leis (aproximadamente, 38,09% do total nacional) prescrevem a emissão de CEPAC como meio de financiamento das operações. Estes dados denotam que: 1 lei (em torno de 4,76% do total nacional) prescreve a possibilidade de adoção das três modalidades de financiamento; 7 leis (aproximadamente, 33,33% do total nacional) prescrevem a adoção de contrapartidas pecuniárias e em ações materiais; 4

leis (em torno de 19,04% do total nacional) prescrevem a adoção de ações materiais e a emissão de CEPAC; 17 leis (o que perfaz o montante aproximado de 80,95% do total nacional) prescrevem a adoção somente de ações materiais; e, enfim, 4 leis (o que perfaz o montante aproximado de 19,04% do total nacional) prescrevem a adoção somente de CEPAC para o financiamento das operações urbanas.

Ao se analisar estes dados, tem-se que, embora 8 leis (aproximadamente, 38,09% do total nacional) prescrevam a possibilidade de os Municípios emitirem CEPACs para captar recursos financeiros, esta forma de financiamento não poderá ser adotada em todos eles, pois, apenas 5 destas operações (aproximadamente 23,80% do total nacional) tiveram o pedido de emissão do título aprovado pela CVM. Estes dados indiciam que os Municípios estudados optam por outras formas de financiamento no lugar dos CEPACs, pois, a maior parte das leis analisadas autoriza a liberação de potencial adicional de construção superior ao previsto pela legislação vigente e/ou a flexibilização de outros parâmetros urbanísticos mediante contrapartidas em ações materiais.

Três fatores poderiam explicar o desuso do CEPAC pelos Municípios estudados. Primeiro, o CEPAC é um título ainda pouco conhecido pela população e por investidores e, também, conta com pouca publicização dos citados Municípios. Segundo, o manejo do CEPAC é mais complicado do que o de outras formas de contrapartidas e mecanismos de financiamento, pois, é um título representativo de potencial construtivo, cuja exequibilidade fica adstrita a atos posteriores do Município, como o licenciamento urbanístico. Terceiro, estes Municípios podem, ainda, não possuir a expertise necessária para empregarem o CEPAC, o que, talvez, impossibilite a formação de um corpo técnico e de um sistema de controle sobre

a emissão dos títulos e a sua conversão em potencial construtivo real, impedindo, assim o manejo do Certificado.

Ainda sobre os mencionados títulos, as leis das operações urbanas consorciadas "Linha Verde", de Curitiba-PR, e "Faria Lima", "Rio Verde-Jacu", e "Água Branca", todas de São Paulo-SP, autorizam que as indenizações, por desapropriação, sejam pagas, total ou parcialmente, com CEPACs, desde que exista consentimento por parte do expropriado. No entanto, conforme os arts. 5º, XXIV, e 182, §§3º e 4º, CR/88, todo aquele que for desapropriado, salvo nos casos de desapropriações por descumprimento da função social, receberá indenização justa, prévia e em dinheiro. Assim, a previsão de utilização deste título como forma de pagamento de indenizações, ainda que em desapropriações amigáveis, parece estar em dissonância à ordem constitucional.

4.6 Os mecanismos de controle social

Quanto ao último indicador – mecanismos de controle social adotados pela operação urbana consorciada (e) – observou-se que 14 leis (aproximadamente, 66,66% do total nacional) instituíram órgãos próprios de fiscalização e controle social. Tais órgãos receberam as seguintes denominações: "Grupo de Gestão", "Grupo Gestor" ou "Conselho Consultivo". Em geral, as suas atribuições abrangem a elaboração, a formulação e a fiscalização de planos e projetos, solicitação de revisão da lei instituidora da operação urbana e o controle geral da operação.

Observou-se que a composição de 11 desses órgãos (aproximadamente, 52,38% do total nacional) era paritária. No caso dos órgãos de composição paritária, constata-se que, metade dos integrantes

são oriundos da Administração Direta e/ou Indireta dos Municípios estudados. A outra metade adviria de grupos da sociedade civil – v.g., associação de moradores, associações comerciais, sindicatos etc. Todavia, embora a maior parte das leis crie órgãos de controle para acompanhamento das operações, tais órgãos parecem ter função consultiva, pois, em geral, as leis prescrevem que suas funções são de orientação, apresentação de propostas e acompanhamento de projeto no âmbito das operações[34].

Todas as 6 leis do Município de Fortaleza-CE (aproximadamente, 28,57% do total nacional e 75% do total da região) e a única lei que instituiu a operação urbana de Manaus-AM (aproximadamente, 4,76% do total nacional) não criaram órgãos específicos de controle compartilhado com a sociedade civil. Enquanto a lei manauara não instituiu qualquer órgão com tais atribuições, as leis fortalezenses prescrevem que o controle social será realizado por órgãos externos às operações. Em relação às operações de "Dunas do Cocó", "Jockey Club", "Lagoa do Papicu", "Sítio Tunga", "Osório de Paiva" e "Parque Sapiranga", a aprovação e controle de projetos e planos devem ser submetidos à apreciação da CNDU, da CPPD e do COMAM.

O COMAM é um órgão de assessoramento do Poder Executivo municipal, integrado por representantes da sociedade civil e da Administração municipal, conforme indica a sua lei de instituição. O CNDU, por sua vez, é um órgão instituído mediante a lei do antigo plano diretor do Município: Lei Municipal n. 7.061/92. A CPPD é um órgão autônomo e colegiado, criado pela Lei Orgâ-

34 As manifestações de conselhos consultivos e congêneres, em regra, são obrigatórias – i.e., necessariamente estas instâncias devem ser ouvidas antes da tomada de decisões – mas, geralmente, os resultados de suas deliberações têm caráter não vinculante, podendo ser afastadas pelo decisor. Não obstante este aspecto, deve-se observar que estas manifestações, ainda que não vinculem, impõem ao tomador de decisões o ônus argumentativo de justificarem as razões que o levaram a não acatar o resultado das deliberações dos citados órgãos colegiados, sob pena de vício de motivação e mácula ao devido processo legal (COSTA, 2019b).

nica de Fortaleza, estando, atualmente, vinculado à SEUMA, cuja composição foi definida pelo Decreto n. 13.262/13, o qual não foi encontrado nos *sites* consultados. Se, por um lado, a ausência desta informação impediu conhecer a composição do órgão, por outro, esta ausência corrobora as ilações acerca dos problemas ligados à publicidade e dificuldade de acesso às informações relacionadas às operações urbanas consorciadas analisadas.

Assim, as operações urbanas instituídas em Manaus-AM e em Fortaleza-CE contrariam o art. 33, VII, do Estatuto da Cidade, que prescreve que o controle da operação será compartilhado com grupos da sociedade civil, os quais devem ser permeáveis à participação popular. A inexistência destes órgãos torna estas operações ilícitas, seja pelo descumprimento do citado dispositivo, seja por macularem a gestão democrática da cidade (arts. 2º, XIII, 40, §4º, 43 e 44), seja, porque descumprem a própria Constituição que prescreve a necessidade de participação e cooperação de grupos da sociedade civil no planejamento municipal (art. 29, XII e XIII).

Dessa forma, embora a maior parte das leis instituidoras autorize a criação de órgãos com representação da sociedade civil, tais órgãos parecem ter apenas uma função consultiva quanto às ações das operações. Ademais, como as informações sobre a maior parte das operações levantadas eram escassas, não se pôde verificar quem são os indivíduos que integram os órgãos. Esta ausência de informações impede analisar se estes órgãos contam, de fato, com uma ampla margem de representantes da sociedade civil, ou se sua composição reflete um grande peso dos atores econômicos que nelas investem, o que poderia indiciar a cooptação desta instância participativa.

Além disso, a ausência de informações impossibilita verificar se tais órgãos participativos chegaram a ser criados pelo Poder Público,

pois, como mencionado, as leis apenas autorizaram a sua criação e definiam as suas atribuições. Nesse sentido, a própria participação popular parece estar prejudicada em relação à maior parte das operações urbanas, já que, não havendo informações destas, torna-se difícil que as populações afetadas pelas operações possam atuar no seu controle.

5. Conclusão

No momento em que o Estatuto da Cidade completa 20 anos de vigência, é oportuno realizar-se um "balanço" da sua aplicação, de forma a apurar como, pragmaticamente, os instrumentos por ele prescritos foram e são manejados. É, nesse contexto, que se insere a necessidade de se analisar a atuação legislativa municipal no que tange à instituição das operações urbanas consorciadas, um dos instrumentos estatutários mais controversos para aqueles que dedicaram esforços para ver regulamentado o Capítulo constitucional dedicado à Política Urbana.

As controvérsias envolvendo o instrumento remontam à sua própria origem, pois, as operações urbanas consorciadas surgiram durante a fase de difusão do urbanismo operacional, para desenvolverem-se, com maior vigor, no atual contexto de empreendedorismo urbano. Desde as primeiras experiências internacionais voltadas a implementar esta espécie de operações, constatou-se o seu potencial de atração de investimentos privados, o que, muitas vezes, significou uma forma de captura da ação urbanística por interesses dos atores econômicos ligados ao setor imobiliário, em detrimento daqueles da maior parte da população. Esta mesma

percepção se fez presente quando, ainda nos anos 1980/1990, alguns Municípios brasileiros passaram a institui-las.

Com base nestas experiências internacionais e valendo-se de uma lógica indutiva que aproveitava as experiências nacionais, inseriram-se as operações urbanas consorciadas no rol dos instrumentos prescritos pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, elas foram caracterizadas como planos urbanísticos específicos e operacionais – submetidos ao regime de Direito Público, especificamente do Direito Urbanístico – aprovados por meio de lei específica.

Enquanto planos urbanísticos, estas operações possuem um caráter prospectivo de alteração da realidade urbanística na sua área de abrangência e de impactos, ainda que indiretos, em todo o território do Ente que a instituiu. Isto significa que a lei da operação é capaz de definir um novo regime jurídico para o território por ela abrangido, a fim de alterá-lo em sua estrutura e conformação. Ainda em consonância à aludida natureza jurídica, as operações urbanas consorciadas foram delineadas de forma a se adequarem à gestão democrática da cidade, o que se esperava fosse capaz de conter os riscos de captura de sua implementação pelos aludidos interesses econômicos e, assim, fornecessem uma nova feição ao instituto.

Nesse sentido, a operação urbana consorciada foi delineada pelo Estatuto da Cidade como um instrumento que poderia promover o direito à cidade, mediante a conciliação de interesses conflitantes – dos investidores e das populações atingidas pela operação. A operação reuniria, assim, condições de proporcionar a acessibilidade a bens e serviços, no seu perímetro, e a participação social dos indivíduos e grupos por ela impactados.

Ao se analisar as experiências dos Municípios brasileiros que são capitais dos Estados-membros, objetivou-se, portanto, em um

primeiro momento, verificar como o regramento estatutário era densificado em âmbito local. Dessa forma, num segundo momento, seria possível pensar se a atuação municipal reuniria condições de realizar os sobreditos objetivos.

No que tange ao controle social, a primeira forma de permitir a participação popular na atividade urbanística pública é a disponibilização de informações sobre a mesma à população. Nesse sentido, os dados coletados parecem apontar para a existência de diversos problemas ligados à parca publicidade acerca das operações urbanas consorciadas e de temas afetos a elas, pois, poucos Municípios disponibilizam informações e acesso facilitado àquelas que são disponibilizadas – v.g., atos normativos, relatórios e atas de reuniões, distribuição de CEPAC etc.

Não obstante, os dados coletados apontaram que alguns aspectos formais relativos à instituição das operações foram obedecidos, v.g., todas as operações estudadas foram aprovadas por meio de leis ordinárias ou complementares. Contudo, em alguns casos, viu-se que uma única lei instituiu operações diversas, ou que a lei criava benefícios fiscais àqueles que investissem na área de abrangência da operação ou que realizassem ações que contribuiriam para a valorização da área e a reativação das atividades econômicas nela instaladas ou que nela se instalariam.

No que concerne ao ente responsável pela coordenação das operações estudadas, notou-se que elas ficaram sob a coordenação de secretarias, autarquias ou empresas públicas. Por um lado, isto evidencia que a função de coordenação das operações não foi delegada a qualquer entidade privada não instituída pelos Municípios, o que está em consonância ao princípio do urbanismo como uma função pública. Por outro lado, isto pode indiciar que as operações estudadas se ligam ao empreendedorismo urbano, pois, os atores

privados não precisariam assumir a coordenação das operações, já que influenciariam a criação das ações públicas urbanísticas e os Entes Públicos que as instituem, de forma a estabelecer um ambiente de negócios favorável aos seus próprios interesses.

Dessa forma, a licitude da possibilidade de se adotarem instrumentos contratuais para a realização das obras e para a prestação dos serviços que caracterizam as operações urbanas consorciadas também pode ser interpretada nos dois sentidos mencionados. O emprego dos contratos para execução de operações é lícito e permite que o Ente Público instituidor da operação transfira a realização material de certas atividades à iniciativa privada. Isto poderia apontar para ações de fomento à economia e à geração de empregos, como, também, poderia indicar uma tentativa de transferir recursos públicos ao setor privado – o que se daria mediante processos de financeirização e de mercadorização do solo e, por meio da transformação da paisagem urbana que daria azo àqueles processos.

Talvez um dos pontos mais polêmicos do regramento estatutário das operações urbanas consorciadas seja o seu financiamento, notadamente o CEPAC. Apesar de este título ser a principal forma de financiamento destas operações, os dados coletados indicam que a maior parte das operações analisadas se valem de outros meios e instrumentos para financiá-las. Assim, pode-se estar diante de questões que dificultam o uso do CEPAC como meio de arrecadação de recursos ou, então, pode-se estar numa fase em que as estruturas para a adoção do título estão sendo construídas e em que a expertise para os manejar está sendo adquirida. Todavia, os dados coletados não apontam uma tendência clara a esse respeito – v.g., a primeira operação urbana de Campo Grande-MS analisada prescrevia a possibilidade de financiamento via CEPAC, porém, esse

mecanismo de custeio foi abandonado nas experiências seguintes; fenômeno idêntico ocorreu no Rio de Janeiro-RJ; e, em Fortaleza-CE, o sentido foi oposto, as primeiras operações não previam o uso do título e a última passou a prescreve-lo. Ao mesmo tempo, a previsão legal de sua utilização não se presta a permitir que o Município empregue esse meio de financiamento, pois, isto deve ser autorizado pela CVM e algumas das operações estudadas não lograram êxito nesta tarefa.

Quanto ao controle social das operações urbanas consorciadas, identificou-se que a maior parte das leis autoriza a criação de órgãos de controle/fiscalização, possuindo alguns deles composição paritária, embora estes colegiados tenham natureza consultiva. Neste último caso, mantendo-se a concepção tradicional de que as manifestações de órgãos consultivos são meras formalidades sem efeitos jurídicos, pode-se estar diante do próprio esvaziamento das instâncias de controle social das operações urbanas estudadas. Afinal, se tais órgãos não tiverem um poder de vetar temas relativos às operações ou se suas manifestarem não impuserem ao decisor o dever de justificar a razão do seu não acatamento, de fato, mostrar-se-ão reduzidas as condições destes órgãos poderem influenciar o processo decisório relativo às operações.

Estas ilações, somadas aos diversos casos particulares apontados, parecem indiciar uma aplicação seletiva do regramento federal das operações urbanas consorciadas, ao menos aquelas analisadas neste estudo. Porém, a confirmação dessa hipótese exige outros estudos que ampliem o rol de operações esquadrinhadas, bem como analisem com profundidade outros elementos e fontes – v.g.: as manifestações jurisprudenciais acerca das leis municipais estudadas; um exame do perfil das áreas onde estas operações são instaladas; e estudos empíricos que verifiquem os efeitos das operações sobre as

populações diretamente atingidas. Estão, assim, lançados os convites para novas investigações.

Referências

BELO HORIZONTE. **Lei n. 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o plano diretor do município de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7165/1996>. Acesso em: 13 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei n. 11.181, de 08 de agosto de 2019**. Aprova o plano diretor do município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://prefeitura.pbh. gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/proposta>. Acesso em: 13 out. 2021.

BONOMO, Soliane. **Perspectivas atuais da gestão local face à emergência do empreendedorismo urbano**. Urbana: revista eletrônica do centro interdisciplinar de estudos sobre a cidade, Campinas, v. 4, n. 2, p. 169-183, jul./dez. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a política nacional de desenvolvimento regional – pndr e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/

ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei complementar n. 14, de 08 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei complementar n. 20, de 01º de julho de 1974**. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.385, de 07 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a comissão de valores mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385compilada.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 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: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos para a execução pelos estados, distrito federal e municípios de ações do programa de aceleração do crescimento – pac, e sobre a forma de operacionalização do programa de subsídio à habitação social – psh nos exercícios de 2007 a 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos**. Revista interdisciplinar de direitos humanos, Barueri, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., 2016.

CAMPO GRANDE. **Lei complementar n. 156, de 04 de maio de 2010**. Institui o plano da operação urbana consorciada para qualificação urbanística e ambiental nas regiões urbanas do Lagoa, Anhanduizinho e Bandeira, e dá outras providências. Disponível em: <https://www. camara.ms.gov.br/legislacao-municipal>. Acesso em: 13 out. 2021.

CAMPO GRANDE. **Lei complementar n. 181, de 15 de julho de 2011**. Institui o plano da operação urbana consorciada para qualificação urbanística e ambiental nas regiões urbanas do Lagoa,

Imbirussu e Segredo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.ms. gov.br/legislacao-municipal>. Acesso em: 13 out. 2021.

CAMPO GRANDE. **Lei n. 3.183, de 22 de agosto de 1995**. Cria o instituto municipal de planejamento urbano de Campo Grande – planurb, e dá outras providências. Disponível em: <https://cartade-servicos.campogrande.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Lei-n.-3.183-DE-1995.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.
CAMPO GRANDE. **Lei n. 4.795, de 23 de dezembro de 2009**. Institui o plano da operação urbana consorciada para implantação da praça das águas, junto ao córrego prosa, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.ms.gov.br/legislacao--municipal>. Acesso em: 13 out. 2021.

CARNETTIERI, Thiago; FRANZONI, Júlia Ávila; ROMEIRO. **Reestruturação do estado-capital para a gestão de ppps: a criação de empresas de economia mista em Belo Horizonte e São Paulo**. Paulo. In: ROLNIK, Raquel. (Org.) et al. Cidade estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Leandro Cavalcante. **Infraestrutura e desenvolvimento do Nordeste no governo Lula**. 2014, 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.
CEPAC. Disponível em: <http://sistemas.cvm.gov.br/port/redir.

asp?subpage=ofertaanalise>. Acesso em: 13 out. 2021.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (Brasil). **Instrução normativa n. 401, de 29, de dezembro de 2003**. Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição de pública de certificados de potencial adicional de construção – cepac. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst401.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: UNESP, 2005.

CONHEÇA a SP-Urbanismo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/empresa/index.php?p=19437>. Acesso em: 13 out. 2021.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001.

COSTA, Igor Sporch da. **A constitucionalização do direito urbanístico brasileiro: avanços, reveses e perspectivas de investigação nos 30 anos da constituição de 1988**. In: ANJOS, Alexandre dos; ALTHAUS, Bruno Margraf, COSTA, Igor Sporch da (Org.). 30 anos de constituição para quem? reflexos do I congresso de direito público da UEPG. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 251-302.

_____. *La fonction sociale de la propriété publique urbaine et les nouvelles conceptions de l'intérêt public: à la recherche d'une gestion des biens publics urbains adéquate au droit à la ville*. 657 pages. Thèse de doctorat. École

Doctorale de Droit Public et de Droit Fiscal de l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Paris, 2019.

_____. **O urbanismo e o direito por um prisma interdisciplinar: um estudo sobre a produção normativa para a efetivação do direito à cidade**. Revista de direito administrativo – RDA, Rio de Janeiro, v. 255, p. 161-192, set./dez. 2010.

_____. **Para além das semelhanças: um ensaio sobre a autonomia e a simbiose entre o direito ambiental e o direito urbanístico**. Revista dos tribunais, ano 103, v. 946, p. 187-230, agosto/2014.

CUIABÁ. **Lei complementar n. 292, de 28 de dezembro de 2012**. Institui a operação urbana consorciada denominada Ribeirão do Lipa e senhor dos Passos nos moldes da lei federal n. 10.257/01 – Estatuto da Cidade e da lei complementar n. 150/07 – plano diretor de desenvolvimento estratégico do município de Cuiabá e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mt/c/cuiaba/lei-complementar/2012/29/292/leicomplementar-n-292-2012-institui-a-operacao-urbana-consorciada-denominada-ribeirao-dolipa-e-senhor-dos-pas sos-nos-moldes-da-lei-federal--n-10257-01-estatuto-da-cidade-e-da-leicomplementar-n-150-07-plano-diretor-de-desenvolvimento-estrategico-do-municipio-de--cuiaba-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 out. 2021.

CURITIBA. **Lei n. 13.909, de 19 de dezembro de 2011**. Aprova a operação urbana consorciada Linha Verde, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba – CIC

e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para a sua implantação, institui o grupo gestor, a comissão executiva e dá outras providências. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2012/00112769.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

CURITIBA. **Lei n. 2.660, de 01 de dezembro de 1965**. Criando o instituto de pesquisa e planejamento urbano de Curitiba, com a sigla ippuc, e alterando a constituição de órgãos internos da prefeitura municipal. Disponível em: <https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D240/D240_001_BR.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FORTALEZA. **Lei n. 8.915, de 23 de dezembro de 2004**. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1982/text?>. Acesso em: 13 out. 2021.

FORTALEZA. **Lei n. 9.333, de 28 de dezembro de 2007**. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Jockey Clube, com base no art. 32 da lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), nos arts. 10 e 11 da lei n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992, plano diretor de desenvolvimento urbano de Fortaleza (PDDU-FOR), e no art. 11 da Lei n. 7.987, de 20 de dezembro de 1996, lei de uso e ocupação do solo, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-

-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreendedora/oucs_vigentes/lei_ouc_-_jockey_club.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

FORTALEZA. **Lei n. 9.778, de 24 de maio de 2011**. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Sítio Tunga, com base nos arts. 102, inciso VIII, e 242 e 244 da lei complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009 - plano diretor participativo do município de Fortaleza (PDP) e no art. 11 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996 - lei de uso e ocupação do solo c/c arts. 32 e 33 da lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, prevendo os mecanismos necessários à sua implantação. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/parques-urbanos/lei_9778_2011_-_ouc_parque_urbano_sitio_tunga.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

FORTALEZA. **Lei n. 9.857, de 22 de dezembro de 2011**. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Lagoa do Papicu, com base nos arts. 102, inciso VIII, e 242, 244 e 248 da lei complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009 – plano diretor participativo do município de Fortaleza (PDP) e no art. 11 da lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996 – lei de uso e ocupação do solo, c/c os arts. 32 e 33 da lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, prevendo os mecanismos necessários à sua implantação. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreendedora/oucs_vigentes/lei_ouc_-_lagoa_do_papicu.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

FORTALEZA. **Lei n. 10.403, de 13 de outubro de 2015**. Esta-

belece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Osório de Paiva na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/431/text?>. Acesso em: 13 out. 2021.

FORTALEZA. **Lei n. 10.404, de 13 de outubro de 2015**. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/430/text?>. Acesso em: 13 out. 2021.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Tradução de Marina Appenzeller. Campinas: Papirus, 1993.

LOMAR, Paulo José Villela. **Operação urbana consorciada**. In: FERRAZ, Adilson Abreu Dallari Sérgio (Org.). Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

LUFT, Rosangela Marina. **Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês**. 2014. Tese (Doutorado em Cotutela). Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

MANAUS. **Lei complementar n. 1.388, de 11 de novembro de 2009**. Estabelece diretrizes e mecanismos de operação urbana para implantação de centros de comércio popular no centro de Manaus,

define critérios para geração de unidades de transferência de potencial construtivo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2009/139/1388/lei-ordinaria-n-1388-2009-estabelece-diretrizes-e-mecanismos-de--oper acao-urbana-para-implantacao-de-centros-de-comercio-popular-no-centro-de-manaus-define-cri terios-para-geracao-de-unidades-de-transferencia-de-potencial-construtivo-e-da-outras-proviclen cias-2009-11-11-versao-original>. Acesso em: 13 out. 2021.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. **Apelação n. 88879/2017**. Recorrente: Município de Cuiabá. Recorrido: Ministério Público. Relator: Desembargador Márcio Vidal. 2 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjmt.jus.br/consulta?aba=Acordao&txtBusca=opera%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20consorciada&isBasica=true&indice=1&quantidade=5&ordenarPor=DataDecrescente&ordenarDataPor=Julgamento&tipoBusca=1&thesaurus=false&fqTermos=&k=zlxwwp>. Acesso em: 13 out. 2021.

MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Tradução de Luís Afonso Heck. 14. ed. rev. aum. Barueri: Manole, 2006.

NATAL. **Lei complementar n. 079, de 04 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a operação urbana Ribeira, concede isenção e redução de tributos municipais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/complementar/lei.079.2007.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

NOVAES, Giovana; COSTA, Igor Sporch da. **O direito à cidade e a política de transporte urbano coletivo: reflexões a partir**

da relação entre definição da tarifa e a participação popular no Município de Ponta Grossa-PR. Revista dos tribunais do sul, São Paulo, v. 1, p. 35-87, set./out. 2013.

OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. 149 f. Dissertação (mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

PINHO, Evangelina; BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Seção X: das operações urbanas consorciadas**. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 219-228.

PORTO ALEGRE. **Lei complementar n. 630, de 01 de outubro de 2009**. Institui a operação urbana consorciada Lomba do Pinheiro e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2009/63/630/lei-complementar-n-630-2009-institui-a-operacao-urbana-consorciada-lomba-do-pinheiro-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 out. 2021.

RECIFE. **Lei n. 17.645, de 17 de setembro de 2010**. Aprova o plano da operação urbana consorciada Joana Bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor. Disponível em: <https://leis-municipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2010/1764/17645/lei-ordinaria-n-17645 -2010-aprova-o-plano-da-operacao-urbana--consorciada-joana-bezerra-define-os-objetivos-da-op eracao-e--cria-o-grupo-gestor>. Acesso em: 13 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei complementar n. 101, de 23 de novembro de 2009**. Modifica o plano diretor, autoriza o poder executivo a instituir a operação urbana consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Disponível em: <https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/32670Lei%20Compl%20101_2009.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei complementar n. 133, de dezembro de 2013**. Institui a operação urbana consorciada parque natural da Barra da Tijuca, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de abrangência delimitada na operação, permite a transferência de potencial construtivo, institui o conselho consultivo e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2013/13/133/lei-complementar-n-133-2013-institui-a-operacao-urbana-consorciada-parque-natural-municipal-da-barra-da-tijuca-estabelece-diretrizes-urbanisticas-para-a-area-de-abrangencia-delimitada-na-operacao-permite-a-transferencia-de-potencial-construtivo-institui-conselho-consultivo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 out. 2021.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei n. 6.403, de 22 de junho de 2015**. Aprova a operação urbana consorciada São Bernardo do Campo (ouc/sbc), cria incentivos para sua implementação, institui o grupo de gestão, autoriza a criação de sociedade de economia mista, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/operacao-urbana-consorciada>. Acesso em: 13 out. 2021.

SÃO PAULO. **Lei n. 13.260, de 28 de dezembro de 2001**. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13260-de-28-de-dezembro-de-2001>. Acesso em: 13 out. 2021.

SÃO PAULO. **Lei n. 13.769, de 26 de janeiro de 2004**. Altera a Lei n. 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engenheiro Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13769-de-26-de-janeiro-de-2004>. Acesso em: 13 out. 2021.

SÃO PAULO. **Lei n. 13.872, de 12 de julho de 2004**. Aprova a operação urbana consorciada Rio Verde-Jacu. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13872-de-12-de-julho-de-2004/detalhe>. Acesso em: 13 out. 2021.

SÃO PAULO. **Lei n. 15.893, de 07 de novembro de 2013.** Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei n. 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do §2º do art. 3º da Lei n. 15.056, de 8 de dezembro de 2009. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15893-de-07-de-novembro-de-2013>. Acesso em: 13 out. 2021.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a política de desenvolvimento urbano e plano diretor estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n. 13.430/2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de--31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 13 out. 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. (Coord.). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Instituto Pólis/Comissão/Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2001.

SILVA, Eugênio. **O planejamento estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil**. Revista de geografia e ordenamento do território, Cidade do Porto, n. 2, p. 279-306, jul./dez. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

3 Além dos princípios: Potencialidades e limites da normalização técnica nas políticas urbanas e tributárias

Claudia M De Cesare[1]
Victor Carvalho Pinto[2]
Safira De La Sala[3]

1. Introdução

A boa governança de políticas urbanas e tributárias demanda a inclusão e cooperação de diversas disciplinas como arquitetura e urbanismo, geografia, economia, ramos de engenharia e tecnologias emergentes que visem operacionalizar a gestão racional e sustentável dos território. Particularmente nos últimos 20 anos,

1 Engenheira civil, mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e PhD em Gestão Tributária pela Universidade de Salford (Reino Unido). Pesquisadora, professora, autora e editora de publicações técnicas, e idealizadora de instrumentos pedagógicos. Professora e pesquisadora associada do Lincoln Institute of Land Policy. Membro do Conselho Consultivo do International Property Tax Institute [IPTI]. Diretora da CMDeCesare & Associados. Contato: cdcesare@uol.com.br

2 Victor Carvalho Pinto. Advogado especializado em desenvolvimento urbano e infraestrutura; Coordenador no Núcleo Cidade e Regulação do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper; consultor legislativo do Senado Federal na área de Desenvolvimento Urbano; doutor em Direito Econômico e Financeiro; colaborador do site Caos Planejado e do Lincoln Institute of Land Policy; autor do livro "Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade". Contato: victorcp@insper.edu.br

3 Advogada e consultora. Pesquisadora na Universidade de Antwerp, Bélgica. Mestre em Habitação pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo e doutoranda em Planejamento Urbano e Ambiental no Technion – Israel Institute of Technology. Contato: safiradelasala@gmail.com

com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), grandes avanços foram feitos quanto ao estreitamento de laços entre disciplinas para facilitar a política de desenvolvimento urbano brasileira. Se por um lado princípios e regras gerais podem ser veiculados por conceitos jurídicos indeterminados, relativamente vagos, por outro, sua operacionalização demanda um detalhamento específico, cuja natureza é eminentemente técnica. É nesta justaposição precariamente explorada academicamente que se encontra o objeto de discussão do presente artigo: qual é o papel da normalização técnica no aprimoramento das políticas urbanas e tributárias nos próximos vinte anos e na resolução de conflitos jurídicos recorrentes?

Tendo suas raízes constitucionais na política econômica, o direito urbanístico, bem como trasladado no Estatuto da Cidade, depende em grande medida do conhecimento do valor do patrimônio imobiliário de uma cidade. No âmbito municipal, o valor venal dos imóveis, isto é, o valor de mercado, é a base de cálculo para o lançamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e do imposto sobre a transmissão sobre bens imóveis (ITBI). Além disso, uma série de outros instrumentos do Estatuto se desdobram a partir dos valores do solo urbano, como, por exemplo, a Transferência do Direito de Construir, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, e mesmo os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas.

Desta maneira, para obtermos um direito urbanístico que cumpra seus princípios e diretrizes, a discussão da normalização técnica, particularmente referente ao conhecimento dos valores patrimoniais do mercado de solo, torna-se preponderante para a boa gestão territorial.

Tomemos como exemplo o IPTU. Quando estruturado com base em princípios relacionados à equidade, eficiência e efetividade, o IPTU apresenta amplo potencial para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa e de cidades com serviços públicos de qualidade, sustentáveis do ponto de vista financeiro e atrativas para a moradia e trabalho. Devido à sua natureza intrínseca, o imposto possui forte vinculação com a política urbana, na medida em que pode promover o uso racional da terra e desestimular a especulação imobiliária. Esta forte conexão é reconhecida pelo Estatuto da Cidade, no qual este imposto é identificado como um instrumento de política urbana na modalidade dos instrumentos tributários e financeiros (art.4º, inciso IV, alínea "a"). A receita proveniente deste instrumento é uma fonte importante de recursos para financiar o desenvolvimento urbano de forma sustentável, de forma que quanto mais urbanizada é a cidade, maior é o potencial de arrecadação do IPTU.

Ainda assim, o desempenho do IPTU como fonte de receita é aquém do seu potencial: apesar do crescimento de aproximadamente 35% entre 2010 e 2019 em termos de Produto Interno Bruto (PIB), a participação do IPTU em 2020 representou apenas 1,90% da carga tributária (ver De Cesare et al. (2014), *Orair and Albuquerque* (2017), e Carvalho Jr. (2017). Embora múltiplos fatores prejudiquem o desempenho do IPTU, a subavaliação dos imóveis é, indiscutivelmente, um dos mais relevantes.

As avaliações de imóveis desenvolvidas para fins de IPTU constam do cadastro territorial, idealmente, multifinalitário, tipicamente gerenciado pela Administração Pública Municipal. Estas avaliações são fundamentais para garantir a equidade, distribuição justa da carga tributária e capacidade dos impostos de gerar receita. A desatualização dos valores estimados afeta diretamente a distri-

buição da carga tributária, prejudicando a justiça fiscal e podendo inclusive produzir regressividade tributária.

O tratamento direto em lei de aspectos técnicos relacionados às avaliações dos imóveis na área pública é problemático, na medida em que a negociação política pode comprometer a eficácia das diretrizes. Disfuncionalidades nessa atividade podem também ser resultantes do desconhecimento técnico dos legisladores sobre a matéria, comprometendo planos urbanos e políticas tributárias, produzindo frequentemente insegurança jurídica e, não raro, abrindo espaços para práticas corruptas.

Uma adequada articulação entre a legislação e a normalização técnica, produzida no âmbito de entidades como a *International Standards Organization (ISO)* e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), pode ser uma alternativa de disciplinar matérias de maior densidade técnica, mitigando os problemas citados.

Não obstante a flagrante necessidade de um método integrado, eficiente e eficaz para a avaliação de imóveis, inexistem no Brasil normas técnicas específicas que regulamentem os trabalhos realizados para fins tributários. Na prática, os métodos consagrados de avaliação de bens são adaptados aleatoriamente em nível municipal à avaliação em massa de imóveis e às particularidades relacionadas à questão tributária.

Além disso, inexiste em nível nacional um regramento sobre ciclos máximos entre as avaliações realizadas para fins tributários. É importante perceber que, na medida em que algumas áreas da cidade ou tipos de imóveis sofrem valorização imobiliária acentuada, frequentemente gerada por investimentos públicos, e continuam sendo tributados com base em seus valores anteriores à valorização, estes grupos de imóveis são beneficiados em termos relativos. Em contrapartida, os imóveis que não tiveram a mesma

valorização ou até mesmo desvalorizaram no período são prejudicados, na medida em que arcam com uma carga tributária maior proporcionalmente.

Este artigo se propõe a analisar as potencialidade e limitações, bem como as precauções necessárias para o desenvolvimento de uma norma técnica que sirva como referência para os trabalhos de avaliação em massa de imóveis realizados para fins tributários, mais especificamente de IPTU. Tipicamente, o valor venal estimado para fins de IPTU é referência para o lançamento do ITBI e da contribuição de melhoria e fixação do preço público para a implementação de outros instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Para tanto, dispendemos especial atenção aos pontos de contato entre os âmbitos jurídico e de técnica de avaliação de imóveis, como o recorte necessário ao aprimoramento da gestão urbana. Estes incluem, (i) sob a perspectiva jurídica, a legitimidade e legalidade da norma em relação à legislação relevante, bem como perspectivas de incorporação do instrumento como referência pelos tribunais; (ii) sob a perspectiva técnica, estandardização de termos técnicos e seus conceitos, delimitações relevantes em termos do escopo, e viabilidade técnica; por fim, (iii) desde a mirada da gestão pública, discutimos a aceitabilidade por parte das administrações tributárias municipais, os objetivos a serem atingidos, a relevância de tal abordagem, entre outros. Neste sentido, é também analisado o aparente contrassenso legal e jurídico de atrelar trabalhos inerentemente técnicos a decisões políticas. Ao final, são propostas recomendações para qualificar os trabalhos de avaliação em massa realizados pelos municípios de forma a viabilizar a aplicação efetiva dos instrumentos tributários, financeiros e de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

2. A normalização como forma complementar ao Direito Urbanístico

A despeito da importância conferida ao direito positivo na teoria jurídica tradicional, a crescente complexidade da sociedade tem exigido a formação de outras fontes de normatividade para dar conta da demanda de regulação existente.

O Poder Legislativo é um órgão generalista, composto por políticos leigos na maior parte das matérias sobre as quais deliberam. Além disso, suas deliberações são lentas, devido à sobrecarga da agenda e à necessidade de se negociar politicamente as matérias.

A produção de normas pelo Poder Executivo, em suas diversas instâncias, é uma decorrência natural desse processo, tendo em vista que esse Poder é mais ágil e conta com uma burocracia de servidores especializada nas diversas políticas públicas em execução.

Apesar disso, há matérias tão complexas que o próprio Poder Executivo tem dificuldade em regulamentá-las. Via de regra, trata-se de questões diretamente relacionadas a métodos, técnicas e tecnologias específicas, que são conhecidas em profundidade exclusivamente pelos próprios profissionais que as empregam, seja no setor público, seja no setor privado.

O termo "normalização" designa esse conjunto de regras, denominadas "normas técnicas" em língua portuguesa e de "standards" em inglês. A normalização é promovida por entidades privadas, mas reconhecidas pelo Estado, que elaboram regras mediante consulta aos agentes diretamente envolvidos na atividade em questão.

A sociedade contemporânea é permeada por normas desse tipo, mas elas são desconhecidas do público em geral e dos próprios juristas, pois em muitos casos são de difícil leitura pelos leigos nos assuntos de que tratam.

No Brasil, a normalização foi atribuída à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), como entidade integrante do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO). A ABNT, por sua vez, participa da *International Standards Organization (ISO)*, entidade que congrega as associações de normalização de diversos países. A ISO adota normas técnicas sobre temas de interesse comum aos seus integrantes, que podem ser depois internalizadas pelas suas associadas.

Como normas privadas, as normas técnicas não são de observância obrigatória. Podem, no entanto, se tornar compulsórias por remissão expressa de normas jurídicas. A legislação brasileira de defesa do consumidor e de licitações, por exemplo, exige que os produtos objetos de negociação observem as normas da ABNT. No âmbito urbano, pode-se citar a legislação sobre acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, que exige a observância das normas da ABNT nos elementos de urbanização relativos a itinerários e passagens de pedestres, entrada e saída de veículos, escadas e rampas, assim como em banheiros de uso público e locais de espetáculos.

Mesmo na ausência de remissão direta por norma jurídica, as normas técnicas gozam de grande autoridade e legitimidade, podendo ser consideradas fontes de interpretação preferencial para normas jurídicas mais genéricas, como leis ou a própria Constituição. Nesse caso, é possível deixar de observá-las, mas o ônus argumentativo recairá sobre aquele que o fizer, que deverá demonstrar porque a norma técnica está errada ou não se aplica ao caso concreto.

Esse é o caso das normas sobre avaliação de imóveis, que não recebem remissão do direito positivo, mas são adotadas pelos profissionais avaliadores e vêm sendo assimiladas pelos juízes em geral

como recomendações adequadas para a determinação do valor de mercado dos imóveis.

3. A avaliação imobiliária como condição da tributação imobiliária e sua relação com o sistema financeiro nacional

Entre os tributos previstos na Constituição, pelo menos três têm por base de cálculo valores imobiliários: IPTU, ITR e ITBI. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966) adota a denominação "valor venal" para o IPTU (art. 33) e ITBI (art. 38), e "valor fundiário" para o ITR (art. 30). A contribuição de melhoria, por sua vez, tem por limitação o "acréscimo de valor" resultante da obra (art. 81). Igualmente relevante, a desapropriação de imóveis deve ser feita mediante prévia e "justa" indenização em dinheiro (art. 5, XXIV, e art. 182, § 3º, da Constituição Federal).

Em todos esses casos, a apuração do valor do bem é o pressuposto operacional da relação jurídica. Eventuais falhas na avaliação podem resultar em prejuízo para o proprietário (contribuinte ou desapropriado) ou em comprometimento do interesse público.

Apesar da importância da avaliação de imóveis para todas essas situações, não existe nenhuma norma legal federal relativa à metodologia pela qual deva ser realizada. Na prática, os tribunais e os peritos por eles designados adotam as normas da ABNT, apesar de não existir nenhuma remissão expressa a elas na legislação pertinente. As normas existentes, no entanto, aplicam-se apenas a avaliações individualizadas, isto é, para um imóvel em específico, e não preveem a avaliação em massa exigida para a tributação imobiliária.

3.1 As normas técnicas brasileiras sob a perspectiva internacional

Como discutido anteriormente, a Associação Brasileira de Normas técnicas (ABNT), instituição privada, sem fins lucrativos, fundada em 1940, atua como um foro nacional de normalização de produtos e trabalhos de caráter científico e tecnológico no Brasil[4]. O Quadro 1 descreve as normas técnicas da ABNT que tratam da avaliação de bens.

Quadro 1: Normas de avaliação de bens, NBR 14653

Partes		Objetivo	Atualização
1	Procedimentos gerais	Estabelecer diretrizes gerais para as avaliações de bens, incluindo: princípios avaliatórios e conceituais; escopo; referências normativas; terminologia, definições, símbolos e abreviaturas; classificação dos bens, frutos e direitos; procedimentos de excelência; atividades básicas; metodologia básica, abrangendo os métodos de avaliação; especificação das avaliações; e apresentação de laudos.	2019
2	Imóveis urbanos	Detalhar procedimentos, diretrizes e particularidades para a avaliação para imóveis urbanos, inclusive glebas urbanizáveis, unidades padronizadas e servidões urbanas.	2011
3	Imóveis rurais e seus componentes	Detalhar procedimentos, diretrizes e particularidades para a avaliação de imóveis rurais.	2019
4	Empreendimentos	Detalhar procedimentos, diretrizes e particularidades para a avaliação de empreendimentos.	2002
5	Máquinas, equipamentos, instalações e bens industriais em geral	Detalhar procedimentos, diretrizes e particularidades para avaliação de máquinas, equipamentos, instalações e bens industriais em geral.	2006
6	Recursos naturais e ambientais	Detalhar procedimentos, diretrizes e particularidades para as diretrizes para a valoração de recursos ambientais.	2008
7	Bens de patrimônios históricos e artísticos	Complementar os conceitos, métodos e procedimentos gerais para os serviços técnicos de avaliação de bens do patrimônio histórico e artístico.	2009

Fonte: Elaboração própria com base na NBR 14653 (ABNT).

4 http://www.abnt.org.br/institucional/sobre.

A Parte 2, NBR 14653-2, trata da avaliação de imóveis urbanos, sendo diretamente usada no âmbito profissional e nas avaliações desenvolvidas em perícias judiciais no caso de litígios (caso-a-caso) relativos às estimativas de valor empregadas para fins tributários e de desapropriação, bem como em avaliações realizadas na área pública para venda de próprios e demais finalidades.

Contudo, a norma não é passível de aplicação na avaliação de imóveis para fins de IPTU, nem mesmo de ITBI. Devido à necessidade de avaliar o universo de imóveis localizados no município, o valor dos imóveis para fins de IPTU é estimado com base em modelos genéricos de avaliação. Este procedimento, conhecido como avaliação em massa de imóveis, é definido como o processo de avaliar um grupo de imóveis na mesma data, usando uma amostra de dados representativa, métodos normatizados e análises estatísticas (*International Association of Assessing Officers, IAAO*, 2013).

Em contraste, a **avaliação individual (singular)** é o processo de estimar o valor de um único imóvel para uma data específica, no qual o bem avaliado é tipicamente vistoriado e fatores específicos que influenciam o seu valor podem ser considerados, tais como vista, depreciação, distribuição de espaço e funcionalidade interna, restrições ambientais, iluminação ou ventilação, entre outras.

A NBR 14653-2 intervém em particularidades relacionadas a aplicação dos métodos de avaliação. Por exemplo, a norma determina a forma com que as variáveis categóricas devem ser quantificadas; fixa número mínimo de casos para a amostra de dados; discorre sobre o uso de técnicas como regressão linear múltipla; estabelece níveis máximo de significância aceitáveis para as variáveis independentes e para o modelo (ver ABNT, 2011). Os trabalhos de avaliação são enquadrados em graus de fundamentação conforme critérios, que incluem a caracterização do imóvel avaliando, o tamanho da

amostra, a origem dos dados que compõem a amostra, e os níveis de significância dos coeficientes e do modelo.

Este tipo de enfoque está fora do escopo do *Red Book* (livro vermelho), produzido pela *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS), que é uma referência normativa amplamente reconhecida no contexto Europeu. A versão do *Red Book* publicada em 2020 incorpora as normas do *International Valuation Standards Council* (IVSC), que são divididas em partes de forma semelhante as normas brasileiras. Apesar de ser um texto extenso, o *Red Book* trata apenas de questões de caráter estruturante para a qualificação dos trabalhos, tais como: premissas, princípios, questões éticas, delimitações de competências, regulação de métodos de avaliação; elementos genéricos a serem considerados. De forma semelhante às normas brasileiras, o *Red Book* e as normas da IVSC não são dedicadas a regular práticas de avaliações em massa de imóveis realizadas para fins tributárias ou outros propósitos.

Nos Estados Unidos, a principal referência normativa são as *Uniform Standards of Professional Appraisal Practice* (normas uniformes de prática de avaliação profissional, USPAP)[5] produzidas pelo *Appraisal Foundation*. Além disto, existem os *Standards of Valuation Practice* (normas de prática de avaliação) do *Appraisal Institute*, que tratam concisamente de conceitos, competências, propósito e escopo dos trabalhos, conteúdo dos laudos de avaliação, e regras genéricas sobre a aplicação da metodologia de avaliação (ver *Appraisal Institute*, 2020, SR A-4).

A Parte 5 do USPAP trata das avaliações em massa (*The Appraisal Foundation*, 2018). O texto adequadamente salienta a ineficácia das recomendações normativas frente a normas jurídicas instituídas por legislação municipal, estadual ou nacional. É garantida

5 O Congresso reconhece a USPAP como uma fonte de normalização das avaliações e qualificação dos profissionais.

plena liberdade na escolha de técnicas, especificação e transformação de variáveis, e testes a serem aplicados. Por exemplo, em relação ao método da capitalização da renda, recomenda-se que sejam consideradas tendências e comportamentos históricos para realizar as projeções de despesa e renda no fluxo de caixa. Entretanto, a norma não especifica as análises a serem realizadas para considerar esses aspectos.

É indicada a necessidade de verificação da confiabilidade dos modelos de avaliação e da validação dos seus resultados por intermédio de *ratio studies* do IAAO, que são tratados na sequência. As normas da IAAO consistem na principal referência na área de avaliação em massa de imóveis para fins tributárias no contexto internacional, principalmente nos Estados Unidos e Canadá. A própria instituição ressalta que suas normas não são de caráter compulsório.

O *Standard on Mass Appraisal of Real Property* (norma internacional para avaliação em massa de imóveis) é um documento centrado nas avaliações que determinam a base de cálculo de impostos recorrentes sobre bens imóveis, como o IPTU ou ITR. Suas recomendações abrangem a coleta e manutenção de dados (cadastro de imóveis e bases de dados sobre preços praticados e indicadores do mercado imobiliário como aluguéis, despesas e taxas de capitalização na exploração de imóveis comerciais; custo e depreciação das construções); os métodos de avaliação, com as especificidades relacionadas aos diferentes tipos de imóveis; conciliação de estimativas; e frequência das reavaliações; conformidade e validação do modelo; defesa dos resultados; questões administrativas, como equipe de trabalho, recursos tecnológicos, contratação de serviços, e considerações sobre o custo-benefício dos trabalhos; e referências bibliográficas e glossário.

São indicados parâmetros aceitáveis quanto ao grau de precisão mínimo dos dados cadastrais. Entretanto, foge ao escopo do texto uniformizar critérios para transformar variáveis categóricas, exigir como atualizar os dados cadastrais, especificar técnicas a serem empregadas na modelagem dos dados, ou exigir tamanho mínimo da amostra de dados. Em relação aos métodos, é indicada a ordem preferencial (rank) de escolha para os diferentes tipos de imóveis. A Norma prevê a possiblidade de uso de diferentes métodos de avaliação, e sugere que a escolha seja com base na validação dos resultados, conteúdo tratado no *Standard on Ratio Studies* (IAAO, 2013).

Essa é uma norma preponderante na medida em que recomenda indicadores para avaliar a acurácia dos resultados por intermédio da aplicação do modelo de avaliação em uma amostra de dados independente, para que seja mensurado o nível e a uniformidade das avaliações. São indicados parâmetros máximos desejáveis para os indicadores conforme o tipo do imóvel. O procedimento também é indicado para monitorar periodicamente as avaliações constantes no cadastro. Recomendações de cunho gerencial também estão presentes no texto, que alerta para a necessidade de controle de qualidade, segurança e integridade dos dados.

3.2 Avaliação de imóveis no âmbito do Sistema Financeiro

A avaliação de imóveis é um procedimento indispensável também para a concessão de créditos imobiliários, pois o bem adquirido serve de garantia do empréstimo até a quitação do financiamento. Para assegurar a estabilidade do sistema financeiro, as instituições

reguladoras estabelecem regras prudenciais, que visam impedir a concessão de financiamentos em excesso com relação ao valor das garantias.

No Brasil, a Resolução 4.676/2018 do Conselho Monetário Nacional (CMN) disciplina os critérios para a contratação de financiamento imobiliário no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Na análise de garantias, a Resolução prevê, como regra geral (art. 11, I, "b"), que a avaliação do imóvel seja efetuada por profissional sem vínculo com a instituição financeira ou com quaisquer outras áreas que possam implicar conflito de interesses ou deficiência na segregação de funções. Nesse caso, há uma avaliação individualizada para cada imóvel. Tal sistema, entretanto, mostra-se muito oneroso para imóveis de valor mais baixo, pois os honorários profissionais passam a representar um custo significativo do próprio financiamento.

Para solucionar esse problema, em 2019, o CMN editou a Resolução 4.754, que alterou a Resolução 4.676/2018 (introduzindo o § 4º do art. 11), para facultar às instituições financeiras empregar "modelo de precificação próprio ou de terceiros", desde que "baseados em critérios, premissas e procedimentos consistentes, documentados e passíveis de verificação". O modelo deverá gerar relatórios individualizados de precificação de cada imóvel, incluindo o exame dos aspectos relevantes e dos riscos inerentes à estimação realizada. A independência dos profissionais envolvidos, exigida nas avaliações individuais, aplica-se igualmente aos responsáveis pelo modelo. Além disso, os modelos de gerenciamento de risco da instituição financeira deverão demonstrar que a visita de inspeção ao imóvel é dispensável.

A fundamentação desse novo sistema encontra-se no Voto 190/BCB/2019, apresentado ao CMN pelo Banco Central. Nele, a autoridade monetária informa que "atualmente o mercado imobiliário brasileiro dispõe de vastas fontes de informações e de soluções que permitem a adoção de modelos estatísticos de precificação tão confiáveis quanto as avaliações efetuadas por peritos avaliadores". As bases de dados para a aplicação desses modelos seriam, de um lado, as informações sobre operações de crédito imobiliário registradas em infraestruturas do mercado financeiro pelos próprios bancos e, de outro, o registro imobiliário eletrônico, em implantação, que fornecerá informações em tempo real sobre transações imobiliárias independentemente da existência de financiamento imobiliário.

A admissão de modelos de avaliação em massa no âmbito do sistema financeiro representa um importante precedente para que o mesmo ocorra na tributação imobiliária. De fato, os mesmos fundamentos apontados no Voto do Banco Central se aplicam à determinação do valor venal dos imóveis. Ainda assim, é provável que em algum momento se faça necessário, como condição para a aplicação da própria Resolução 4.676/2018, definir com maior precisão o que seriam "critérios, premissas e procedimentos consistentes, documentados e passíveis de verificação". Uma futura norma da ABNT sobre avaliação em massa de imóveis poderá cumprir essa função.

4. Lições sobre as avaliações de imóveis realizadas para fins de IPTU

4.1 Situação atual

No contexto nacional, o único documento que trata das avaliações realizadas para fins tributários é a Portaria Ministerial no 511, de 7 de dezembro de 2009, emitida pelo extinto Ministério das Cidades (Brasil, 2009). Esta portaria, atualmente em processo de revisão, estabelece diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial nos municípios Brasileiros. O Capítulo 6, dedicado às avaliações para fins tributários, busca: i. reafirmar o caráter inerentemente técnico da atividade, bem como recomendar que os trabalhos estejam em conformidade com as normas de avaliação de imóveis da ABNT, (artigos 28 e 29); ii. indicar que o resultado dos trabalhos retrate os valores dos imóveis no mercado (art. 30); iii. limitar que os ciclos máximos entre as avaliações genéricas realizadas para fins tributários sejam de 8 e 4 anos respectivamente para municípios com até 20 mil habitantes e demais casos (art. 30, parágrafos 1º, 2º e 3º); e iv. sugerir o uso de estudos estatísticos para mensurar o nível e a uniformidade das avaliações (art. 30, parágrafos 4º). Neste caso, a Portaria recomenda que a média do nível de avaliação seja superior a 70% e que a uniformidade das avaliações, medida pelo coeficiente de dispersão da mediana, seja inferior a 30%. Em se tratando de uma norma infralegal federal, não há compulsoriedade de sua aplicação pelos municípios. Apesar disso, a União pode adotá-la como condicionalidade para a concessão de financiamentos e a destinação de recursos orçamentários, de modo a induzir à sua implementação. Igualmente importante seria

o oferecimento aos municípios de assistência técnica e de plataformas digitais para a operacionalização do Cadastro Territorial Multifinalitário, cujo custo tende a ser bastante inferior ao de obras públicas tradicionalmente financiadas pela União.

No âmbito municipal, é frequentemente criticada a recomendação de que os trabalhos devam ser realizados em conformidade com as normas da ABNT, devido ao fato de que estas normas não contemplam questões relativas ao processo de avaliação em massa de imóveis, nem consideram as particularidades relacionadas ao tema tributário. Além disto, frequentemente, a natureza privada da instituição é percebida como um aspecto incompatível com a atuação na área tributária. Na prática, os métodos consagrados de avaliação de bens são adaptados aleatoriamente aos trabalhos de avaliação em massa de imóveis e às particularidades relacionadas à questão tributária.

A maior parte dos municípios não possui uma base de dados sobre preços praticados, prejudicando diretamente os processos de reavaliação dos imóveis. A análise dos preços praticados é fator preponderante para a qualidade dos trabalhos avaliatórios. Portanto, a coleta de dados sobre preços praticados deveria ser uma atividade de caráter contínuo, estruturada em função das características do estoque imobiliário do município e abrangendo todos os tipos de imóveis. Independentemente do método de avaliação empregado, a análise dos preços praticados é necessária para calibração dos modelos, especificação dos fatores de ajuste e validação dos resultados. Ao avaliar práticas de avaliação de imóveis em 13 capitais brasileiras, De Cesare et. al (2017) apontam que apenas 8 municípios contavam com um observatório do mercado imobiliário (OMI)[6]. Ou seja, nem mesmo todas as capitais brasileiras estão

6 O OMI é um sistema de informação, idealmente aberto, destinado à coleta e armazenamento contínuo de dados de mercado, cujo propósito é monitorar o mercado imobiliário e fornecer

organizadas para realizar com propriedade os trabalhos de avaliação de imóveis para fins tributários.

Tradicionalmente, os municípios brasileiros aplicam o método evolutivo (abordagem de custo) para os imóveis edificados, não obstante as diferenças conceituais entre custo e valor. Alguns municípios ajustam estas diferenças, de forma genérica, por intermédio da aplicação de um fator de comercialização. Exceções no uso desta abordagem incluem a cidade de Aracajú, na qual foram desenvolvidos modelos de regressão com componentes espaciais para os seguintes segmentos imobiliários: casa, casa em condomínio, apartamento com elevador, apartamento sem elevador, sala, loja, galpão e telheiro, terreno e, terreno em condomínio (ver Lei Complementar Municipal no 145, de 2014).

É também comum, ao invés de aplicar diretamente o método comparativo na avaliação dos terrenos, a segmentação da cidade em zonas homogêneas. Neste caso, é calculada a mediana ou média de preços unitários de terrenos com dimensões regulares para cada zona. A homogeneidade é em relação ao valor da terra. Não é incomum, entretanto, o uso de segmentações administrativas da cidade, como bairros ou setores tributários, que podem apresentar forte heterogeneidade interna quanto ao valor da terra. Em geral, o valor unitário estimado para cada zona homogênea é ajustado (acréscimos ou decréscimos) para refletir características específicas dos terrenos considerando: (i) equipamentos e serviços urbanos da face da quadra na qual o lote é localizado, resultando em um valor unitário por face de quadra; (ii) forma, posicionamento na quadra, relevo e outras características do lote. Embora estes fatores devessem ser inferidos da análise dos preços praticados, é prática

os dados necessários para a aplicação de diferentes métodos de avaliação de imóveis. Além de preços de venda ou oferta relativos às transações imobiliárias, devem ser coletados dados sobre aluguéis, custos de construção, avaliações prévias e indicadores relacionados ao setor imobiliário.

comum o uso de fatores arbitrários ou históricos.

Uma questão imprescindível para a acurácia dos resultados é o grau de atualização das avaliações. Em nível nacional, inexiste um regramento sobre ciclos máximos entre as avaliações realizadas para fins tributários. A desatualização do valor venal gera iniquidades severas na distribuição da carga tributária, que desconfiguram a essência da especificidade constitucional do IPTU (De Cesare e Fernandes, 2014). Este problema afeta inclusive as capitais brasileiras. Há situações inadmissíveis nas quais os prazos entre as avaliações genéricas superam 10 anos (ver Tabela 1). Mesmo municípios que reavaliaram os imóveis recentemente passaram por longos intervalos entre reavaliações genéricas. Por exemplo, São Paulo (2001-2009), Rio de Janeiro (1997-2017), Salvador (1994-2013) e Recife (1997-2015).

Atualmente, enquanto alguns municípios como, por exemplo, Cascavel (PR), entendem que o acesso da população a dados cadastrais sobre as características dos imóveis e sua representação geográfica é uma medida de publicidade, outros permitem apenas o acesso de dados relativos aos imóveis dos contribuintes sob a alegação de sigilo fiscal, tema dos artigos 198 e 199 do Código Tributário. Inicialmente Cascavel publicava inclusive o valor venal de todos os imóveis. Este é um direito importante da população para garantir a transparência e promover a credibilidade dos trabalhos. Para haver segurança que um determinado imóvel não está super ou subavaliado é necessário conhecer o nível pelo qual foram avaliados os demais imóveis do prédio, vizinhança ou cidade.

Há fortes evidências de que poucos municípios monitoram as avaliações dos imóveis realizadas para fins tributários[7]. Cabe lembrar

7 Um número ínfimo de municípios constantes na base de dados do *Lincoln Institute of Land Policy,* "Tributação imobiliária na América Latina: uma análise comparativa" atualizada até 2017, monitorava o resultado das avaliações por intermédio de indicadores relacionados ao nível e uniformidade das estimativas.

que a equidade das avaliações é requisito fundamental nos trabalhos realizados para fins tributários. Para alcançá-la, o universo de imóveis deveria ser avaliado no mesmo percentual do valor de mercado (Paglin et al, 1972). Em termos práticos, isto significa que deve haver baixa dispersão no nível de avaliação dos imóveis. Como explicado anteriormente, o monitoramento do desempenho das avaliações para fins de IPTU consiste basicamente em comparar as estimativas de valor constante no cadastro com o valor de mercado dos imóveis para uma amostra de dados, que é representado pelos preços de venda. A variável em análise é o nível individual de avaliação, isto é, o quociente entre a estimativa de valor e o preço de venda para cada imóvel que integra a amostra de dados.

A iniquidade de caráter avaliatório está presente quando há forte variabilidade no nível de avaliação dos imóveis em relação ao valor de mercado, representado pelos preços de venda, e pode ser dividida em horizontal e vertical (IAAO, 1990). A horizontal é definida como diferenças sistemáticas no nível das avaliações entre grupos de propriedades; enquanto a vertical se caracteriza por diferenças sistemáticas no nível de avaliação para grupos de propriedade classificados por valor. Estas iniquidades podem ser regressivas quando os imóveis de alto valor são subavaliados em relação aos de menor valor, ou progressivas quando ocorre o oposto. Na presença de iniquidades, os imóveis ou classes de imóveis devem ser reavaliados.

Tabela 1: Ano da última avaliação genérica (dados de 2017)

Capitais	Ano	Intervalo	Partido	Prefeito
Porto Alegre	1991	26	PT	Olívio Dutra
Vitória	1997	20	PSDB	Luiz Paulo Vellozo Lucas
Maceió	1997	20	PSB	Kátia Born Ribeiro
João Pessoa	1997	20	PMDB	Cícero de Lucena Filho
Belém	1998	19	PT	Edmilson Brito Rodrigues
Natal	2000	17	PSB	Wilma de Faria
Porto Velho	2003	14	PDT	Carlos Camurça
São Luís	2005	12	PDT	Tadeu Palácio
Rio Branco	2005	12	PT	Raimundo Angelim Vasconcelos
Belo Horizonte	2009	8	PSB	Márcio Araújo de Lacerda
Cuiabá	2010	7	PTB	Francisco Bello Galindo Filho
Manaus	2011	6	PDT	Amazonino Armando Mendes
Brasília	2011	6	PT	Agnelo Queiroz
Boa Vista	2012	5	PSB	Iradilson Sampaio de Souza
São Paulo	2013	4	PT	Fernando Haddad
Salvador	2013	4	DEM	Antônio Carlos Magalhães Neto
Florianópolis	2013	4	PSD	Cesar Souza Junior
Fortaleza	2013	4	PDT	Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra
Aracaju	2014	3	DEM	João Alves Filho
Campo Grande	2014	3	PP	Gilmar Antunes Olarte
Recife	2015	2	PSB	Geraldo Júlio de Mello Filho
Goiânia	2015	2	PT	Paulo Garcia
Curitiba	2015	2	PDT	Gustavo Fruet
Teresina	2016	1	PSDB	Firmino Silveira Soares Filho
Rio de Janeiro	2017	0	PRB	Marcelo Crivella
Palmas	2017	0	PSB	Carlos Henrique Franco Amastha

Fonte: Dados coletados internamente pelo Município de Porto Alegre.

4.2 Disfuncionalidades e omissões

Embora seja inquestionável a competência tributária garantida aos municípios no contexto constitucional, é criticável a forma pela qual a jurisprudência interpretou a Constituição e o Código Tributário quanto à fixação do valor venal dos imóveis.

A Súmula nº 160, de 1996, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), exige que atualizações da base de cálculo do IPTU em percentual superior ao índice oficial de correção monetária necessitam ser realizadas por lei. Consequentemente, a mera apuração da base de cálculo do imposto passou a ser condicionada à aprovação de lei municipal. A Súmula resulta da interpretação do inciso II, art. 97, do CTN, que trata da necessidade de lei para majoração de tributos. Para fins do disposto no inciso II, o § 2º estabelece que a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo não constitui majoração de tributo.

Embora o referido art. 97 seja aplicável a qualquer tributo, a referida Súmula trata exclusivamente do IPTU, que é o único tributo cuja mera apuração da base de cálculo necessita de sanção do Poder Legislativo. Cabe salientar que o Fisco tem plena liberdade de apurar a base de cálculo dos outros tributos, inclusive dos patrimoniais, cuja base de cálculo é o valor do bem (imposto sobre a transmissão de bens imóveis - ITBI; imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos - ITCD; imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA).

Em realidade, o que o Código Tributário exige é que a majoração de tributos seja aprovada por lei, que deveria ser entendida como aumento de alíquotas ou redefinição conceitual da base de cálculo, de forma a incluir elementos adicionais quanto a sua abrangência ou delimitação. A apuração da base de cálculo dos tributos é um

procedimento meramente administrativo necessário para o lançamento tributário. Devido à natureza conceitual dos tributos imobiliários, a atualização do valor dos imóveis, ao invés de ser relacionada à inflação dos preços em geral, é relacionada a valorização ou desvalorização dos imóveis.

Ao trazer a avaliação de imóveis para o campo político, a Súmula acabou por misturar atividades de natureza absolutamente distinta. Em si mesma, a estimação do valor dos imóveis não gera nenhuma obrigação para o contribuinte. Esta somente se configura pela incidência de uma alíquota sobre o valor venal, no processo de lançamento tributário.

O componente político reside na determinação das alíquotas e das isenções, que deve levar em consideração objetivos fiscais (necessidade de financiar serviços e obras públicas) e extrafiscais (como o desestímulo à ociosidade da terra). A definição conceitual da base de cálculo, as alíquotas ou as isenções serão sempre veiculadas por lei, em razão do princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da Constituição Federal). Nada impede, por exemplo, que a atualização do valor dos imóveis produzidas por processo de reavaliação para fins tributários seja compensada pela redução de alíquotas, caso a Câmara Municipal não queira elevar a carga tributária, ou que a eventual redução de valores devido à desvalorização dos preços praticados no mercado imobiliário seja compensada pela elevação de alíquotas para não prejudicar a continuidade de serviços públicos.

Ao trazer para a esfera política um componente eminentemente técnico da política tributária, a Súmula expõe os gestores públicos a pressões políticas de grande magnitude para a mera atualização da base de cálculo do IPTU. No processo legislativo, o sucesso da aprovação de projetos de lei que tratam da reavaliação dos imóveis

é influenciada pelos seguintes fatores, como a base do governo na Câmara de Vereadores, oportunismos associados à política populista, posicionamentos políticos contra ou a favor da tributação em geral, interpretações sem fundamentação teórica ou empírica sobre o impacto das reavaliações e negociações sobre questões externas ao conteúdo em pauta.

Em processos marcados por profundo desgaste político, os municípios ficam reféns do Poder legislativo municipal. Por exemplo, Porto Alegre estava há 27 anos em 2018 sem conseguir aprovar projetos de lei que tratavam da reavaliação de imóveis.

O principal risco de atrelar um trabalho inerentemente técnico ao julgamento de um corpo político é a manutenção de valores históricos no cadastro, contendo distorções e erros de grande magnitude, por uma decisão política, prejudicando a distribuição da carga tributária. A dissociação das atividades técnicas das decisões políticas é fator preponderante para a gestão territorial.

4.3 Próximos passos: aspectos pendentes de normalização

A normalização das avaliações realizadas para fins tributários deve abranger os seguintes aspectos:

- Padronizar a classificação de tipos de imóveis e usos. Este aspecto facilitaria a consolidação de dados sobre cadastro e avaliação de imóveis em nível nacional;
- Uniformizar termos e seus conceitos. Termos que carecem de padronização ou formalização conceitual incluem valor venal, planta genérica de valores (PGV); observatório do mercado imobiliário; nível e uniformidade das avaliações; zonas homo-

gêneas; glebas urbanas; etc. Por exemplo, PGV é coloquialmente empregada no Setor Público para descrever os trabalhos de avaliação que são realizados para fins de IPTU. Contudo, essa terminologia é mais apropriada para descrever a representação espacial dos valores unitários de terra por lote, face de quadra, trechos de logradouros ou zonas homogêneas[8].

- Promover e orientar os municípios na implantação de um observatório de mercado imobiliário (OMI).
- Incentivar que, sempre que possível, modelos específicos de avaliação de imóveis sejam desenvolvidos para os diferentes tipos de imóveis nos quais seja possível a formação de uma amostra de dados representativa.
- Incentivar a análise exploratória e verificação dos dados antes da sua modelagem.
- Assegurar a viabilidade de realizar avaliações individuais para imóveis atípicos, cujo valor não possa ser estimado com um grau aceitável de acurácia por intermédio de modelos genéricos de avaliação em massa, tais como: complexos industriais, shopping centers, hospitais, aeroportos, imóveis históricos, prédios de instituições educacionais, ou áreas de preservação ambiental.
- Disseminar a validação dos resultados assim como o monitoramento periódico do desempenho das avaliações por intermédio de indicadores como atividades preponderantes para a qualificação dos trabalhos de avaliação de imóveis para fins tributários.
- Assegurar ciclos curtos de, no máximo, 4 anos entre as avaliações genéricas realizadas para fins de IPTU visando minimizar pressões políticas sobre os gestores municipais (prefeitos e

8 Inclusive a NBR 14653-2 define "planta de valores" como a representação gráfica ou listagem dos valores genéricos de metro quadrado de terreno ou do imóvel em uma mesma data.

secretários de finanças), na medida em que os imóveis seriam reavaliados no mínimo 1 vez a cada mandato de prefeito.

- Estabelecer diretrizes para a definição e revisão periódica de zonas homogêneas.
- Assegurar a aplicação de qualquer método de avaliação de imóveis consagrado. Embora a norma deva incentivar o uso do método comparativo de dados de mercado, deve reconhecer a aplicação de outros métodos por questões de simplicidade, viabilidade técnica-econômica ou escassez de dados.
- Incluir o método residual como uma alternativa para avaliar o valor das construções.
- Determinar requisitos mínimos para orientar a eventual contratação de serviços externos.
- Recomendar formas de assegurar a publicidade dos trabalhos.
- Definir sigilo fiscal no contexto dos dados constantes no cadastro territorial, assegurando acesso amplo as características dos imóveis, seu valor venal, e a representação geográfica dos lotes. Vetar, entretanto, a divulgação de dados tributários como imposto, dívidas, e dados pessoais como a identificação do proprietário do imóvel.

5. Considerações finais: benefícios e limites das normas técnicas nas políticas territoriais

As avaliações de imóveis desenvolvidas para fins tributários são fundamentais para garantir a equidade, distribuição justa da carga tributária e capacidade dos impostos de gerar receita. A desatualização dos valores estimados afeta diretamente a distribuição da carga tributária, prejudicando a justiça fiscal e podendo inclusive produzir regressividade tributária. Neste sentido, a normalização técnica das avaliações imobiliárias desenvolvidas para fins tributários e urbanísticos pode ser o elemento propulsor para o cancelamento da Súmula 160/1996 pelo STF, que exige que a reavaliação dos imóveis seja aprovada por lei.

Como explicado anteriormente, a adoção de normas técnicas é prática comum em cortes por todo o país, sendo diretamente empregadas nas perícias judiciais em caso de litígios relativos às estimativas de valor empregadas para fins tributários, de desapropriação ou para aplicação de outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Assim, a tendência é que uma futura norma técnica de avaliação massiva de imóveis seja paulatinamente incorporada à legislação municipal.

Um cuidado é evitar inflexibilidades que possam resultar na inviabilidade técnica de seguir as exigências ou mesmo impedir avanços técnicos. A norma deve ser flexível quanto a escolha dos métodos, técnicas, tamanho da amostra de dados, critério de medição e transformação das variáveis. A qualificação da atividade de avaliação em massa de imóveis consiste fundamentalmente de testar diferentes modelos e critérios e, por meio da validação dos resultados, escolher os procedimentos que produzem maior acurácia das estimati-

vas. Portanto, exigir a validação do modelo é mais importante do que exigir uma forma única de manipular os dados.

Além do contexto tributário, o valor cadastral pode servir direta ou indiretamente para outras finalidades relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, entre as quais podem ser destacadas: gestão dos bens públicos; determinação do preço público para fins de concessões de uso; tomada de decisões sobre investimentos em infraestrutura urbana e serviços; aplicação dos instrumentos de política urbana prevista no Estatuto da Cidade, incluindo o IPTU progressivo no tempo; a contribuição de melhoria, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a operação urbana consorciada e o consórcio imobiliário, assim como para a implementação de princípios como a justa indenização em caso de desapropriação, a recuperação da valorização imobiliária e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Neste sentido, aprofundar conhecimentos técnicos é imperativo para melhorar a gestão territorial, que abrange políticas urbanas e tributárias. A ineficácia da avaliação dos imóveis no âmbito público produz sérias distorções na aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, incluindo o IPTU, o IPTU progressivo no tempo, e outros instrumentos tributários ou não embasados no valor cadastral.

Em última escala, distorções e ineficácias na implementação de instrumentos de política urbana e tributária pode minar, na prática, a própria operacionalidade da Política Nacional de Desenvolvimento Urbana, particularmente quanto à criação de cidades justas e sustentáveis para todos. Neste sentido, aprofundar o conhecimento acerca de normas técnicas pode servir ao aprimoramento coletivo

das municipalidades brasileiras, por vias de consolidar as técnicas aplicadas em cada cidade, ao mesmo tempo em que respeitam a estrutura federalista e competências constitucionais brasileiras.

Referências

Appraisal Institute. 2020. *Standards of Valuation Practice*. *Appraisal Institute*: Chicago, IL, EUA.

Aracajú. 2014. **Lei Complementar Municipal nº 145, de 17 de dezembro de 2014**. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-complementar-145-2014-aracaju_279407.html.

Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT. 2011. NBR 14653-2, Norma Brasileira de Avaliação de Bens, Parte 2. ABNT.

Averbeck, C; C. M. De Cesare. 2010. **Da Avaliação de Imóveis (capítulo VI). Manual de Apoio - CTM: Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros**. Org. Eglaísa Micheline Pontes da Cunha e Diego Alfonso Erba. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.

Brasil. 1966. Código Tributário Nacional. **Lei nº 5. 172, 25 de outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

_____1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.

br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____ 2001. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm .

_____ 2009. **Portaria Ministerial no 511, de 7 de dezembro de 2009**, emitida pelo extinto Ministério das Cidades.

_____ 2018. **Resolução 4.676, de 31 de julho de 2018**. Conselho Monetário Nacional (CMN).

Carvalho Jr., P. H. 2017. *Property Tax Performance and the Potential in Brazil. PhD thesis. Faculty of Economic and Management Sciences. University of Pretoria: Pretoria, South Africa, 259 pages.*

De Cesare, C. M.; C. E. Fernandes. 2014. **Aspectos Legais Políticos e Técnicos para Disciplinar o IPTU no Brasil**. Lincoln Institute of Land Policy.

De Cesare, C. M.; R. A. Dantas; J. L. Portugal; J. L. D. Ribeiro. 2014. *La Diversidad del Reto: Factores Críticos del Desempeño del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Brasil*. In: El Potencial Oculto: Factores Determinantes y Oportunidades del Impuesto A la Propiedad Inmobiliaria en América Latina. Editado por Jaime Alfredo Bonet et al. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, US: 29-54.

De Cesare, C. M.; C. E. Fernandes; C. B. Cavalcanti. 2015. **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instru-**

mentos do Estatuto das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades. 3 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. 112 p. ISBN: 978-85-7958-056-7.

De Cesare, C. M.; A. A. F. de Oliveira; E. de Almeida; G. S. Oliveira; J. F. Prado. 2017. **Avaliação de Imóveis para Fins de IPTU. Parte I: Mapeamento de procedimentos e análise de indicadores de desempenho**. Grupo de Trabalho, GT 6, Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, ABRASF.

Esteve Pardo, J. 1999. *Técnica, Riesgo y Derecho.* Ariel: Barcelona, Espanha.

International Association of Assessing Officers, IAAO. 1990. Property *Appraisal and Assessment Administration*. Ed. By J.K. Eckert. IAAO: Kansas City, MO, EUA.

_____ 2017. *Standard on Mass Appraisal of Real Property*. IAAO: Kansas City, MO, EUA.

_____ 2013. *Standard on Ratio Studies*. IAAO: Kansas *City*, MO, EUA.

Norregard, J. 2013. *Taxing Immovable Property: Revenue potential and implementation challenges. International Monetary Fund (IMF). Working Paper 13-129.*

Orair, R. O.; Albuquerque, H. M. 2017. **Capacidade de Arrecadação do IPTU: Estimação por fronteira estocástica com dados**

em painel. Texto para discussão 2309. IPEA: Brasília, Brasil.

Paglin, M.; Fogarty, M. 1972. *Equity and the property tax: a new conceptual focus. National Tax Journal 25-4: 557-565.*

Pinto, V. C. 2014. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 4ª edição. Revista dos Tribunais: São Paulo, Brasil.

Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS. 2019. *Red Book Global Standards*. RICS: Londres, Reino Unido.

Superior Tribunal de Justiça, STJ. 1996. **Súmula nº 160, de 1996**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf.

The Appraisal Foundation. 2021. 2020-2021 *Uniform Standards of Professional Appraisal Practice*, USPAP. *The Appraisal Foundation: Washington, DC*, EUA.

Vives, M. T. 2002. *Normas Técnicas y Ordenamiento Jurídico. Tesis Doctoral. Universitat de Girona. Departament de Dret Públic, França*. Disponível em: http://hdl.handle.net/10803/7693.

A função social da cidade e da propriedade urbana como elemento de transformação e garantia a uma sadia qualidade de vida

Regina Maria Bueno Bacellar[1]

"Uns como outros trabalham na edificação
duma cidade onde esperam er felizes."
(Santo Agostinho)

Resumo

O presente estudo terá por objetivo a análise da função social da cidade e do imóvel urbano com fundamento na Constituição Federal de 1988 e na Lei 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade. A cidade é o núcleo social, familiar, administrativo, comercial e político do cidadão. Nela ele vive, trabalha se desenvolve e tem momentos de lazer. O mundo passa por mudanças céleres e globais,

1 Advogada Consultora. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP. Especialista em Meio Ambiente e Sustentabilidade pela Universidade de Aveiro/Portugal. Professora das disciplinas de Direito Ambiental, Direito das Cidades e Direito de Energia na graduação e Pós Graduação do Centro Universitário Curitiba. Professora da Pós graduação da Fundação Escola do Ministério Público – FEMPAR. Coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Direito de Energia e Crise Hídrica do UNICURITIBA. Membro do Instituto dos Advogados do Paraná. Membro da Câmara de Mediação e Arbitragem da Federação das Indústrias do Paraná – CAMFIEP. Integrante da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/PR, Membro consultora da Comissão de Direito às Cidades da OAB/PR. Vice presidente da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica – Comissão Paraná. Conselheira Estadual da OAB/PR gestão 2019 – 2021

as quais levam dentre outros processos, a uma reanálise integral do modo como olhamos as cidades, considerando-se elas, o local onde passamos se não toda, a maior parte de nossas vidas. Busca-se uma reflexão sobre o papel da cidade no desenvolvimento integral do cidadão e de que forma a ciência do direito contribui para que isso ocorra de maneira mais humanizada. Tanto a cidade quanto os imóveis urbanos, tendo como primazia a garantia dos direitos fundamentais e direitos sociais, bem como o princípio da dignidade da pessoa humana assegurando-se uma sadia qualidade de vida, devem cumprir uma função social. A cidade é o local onde o indivíduo deve ter a segurança necessária para construir e se construir, os imóveis que integram a cidade e seu adequado uso devem possibilitar que o ordenamento urbano seja desenvolvido de forma a uma busca contínua da justiça social e garantia de acesso à cidade a toda população.

Palavras-chave: cidade; propriedade urbana; função social; dignidade humana; qualidade de vida.

1. Introdução

Para que se possa analisar a função social da cidade e da propriedade urbana primeiramente é preciso contextualizar o que é uma cidade. Vários são os seus conceitos, fonte de estudo em muitas ciências, cantada em música e verso, local que acalenta os sonhos e concretiza a realidade.

No âmbito jurídico a cidade é o núcleo social, administrativo, comercial e político do cidadão. Nela ele vive, trabalha, se desenvolve e tem momentos de lazer. A cidade é a célula onde o cidadão

encontra o seu refúgio e deve prover os meios para atendimento de suas necessidades.

O mundo passa por mudanças céleres e globais, as quais levam dentre outros processos, a uma reanálise integral do modo como olhamos as cidades, considerando-se elas, o local onde passamos se não toda, a maior parte de nossas vidas.

Revisitando o histórico do nascimento das cidades até os dias de hoje, constata-se que a sua definição sempre foi caracterizada pela época e costumes vinculados a um local, tendo como aspecto em comum, o surgimento através de um aglomerado humano em determinado espaço territorial. A evolução das cidades está diretamente relacionada com o desenvolvimento do homem em sociedade.

Santo Agostinho quando se referia às "Duas Cidades" e à "Cidade de Deus" definia preliminarmente cidade como sendo "o conjunto de homens vivendo sob as mesmas leis e magistrados", numa visão objetiva, na sequência, buscando dar amplitude ao sentido, insere o homem com seus aspectos subjetivos, sentimentos e espiritualidade, passando a ser a cidade "a reunião dos homens em comunhão de coração, ou, em outros termos, cujos corações se possuem do mesmo amor". O entendimento seria que os homens são unidos ou desunidos em função do amor. Assim, infere-se de sua reflexão, a existência de duas cidades, uma formal, composta pelos indivíduos e pelo Estado e este impondo limites às condutas humanas, noutra, o homem em companhia de outros homens, impondo os sentimentos como norma de conduta a uni-los ou separá-los.

Em "Cidade Antiga", Fustel de Coulanges esclarece que em sua origem, cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos, enquanto que, o espaço territorial, o lugar das reuniões, o domicílio, era considerado como urbe e escolhido como um local sagrado e governado pela autoridade religiosa do rei-sacerdote e

também seu chefe político. (COULANGES, 2007).

De maneira a conceber que as pessoas são o coração da cidade, GOITIA apud SPENGLER, explica que

> *"o que distingue a cidade da aldeia não é a extensão, nem o tamanho, mas a presença de uma alma da cidade, (...) a coleção de casas aldeã, cada uma com a sua própria história, converte-se num todo conjugado. E este conjunto vive, respira, cresce, adquire um rosto peculiar, uma forma e uma história internas" (GOITIA, 1992).*

Childe identificou as primeiras cidades levando em conta, entre outros critérios, o tamanho em relação a outras comunidades, a existência de uma divisão do trabalho que não incluía o trabalhador rural, ocorrência de edifícios monumentais, presença de uma classe de artesãos. Outra forma de abordagem seria considerar a cidade em relação a sua hinterlândia[2], com a estrutura urbana vista separadamente de pequenas comunidades rurais (CHILDE, 1974).

Com uma visão voltada à interação do homem em um determinado espaço territorial, Sandra Lencioni (LENCIONI, 2017), entende cidade não importando sua dimensão ou característica, e sim como um produto social que se insere no âmbito da "relação do homem com o meio". Já Pereira observa que a formação de uma cidade depende de formas políticas e sociais e que essas são produto de determinações comunitárias que lhe dão a própria individualidade.

Na concepção jurídica, entende-se a cidade como

> *"todo centro populacional que possui unidades edilícias, ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais e equipamentos*

2 Região afastada de áreas urbanas, ou, simplesmente, dos centros metropolitanos ou culturais mais importantes.

> *públicos, que são os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta." (SILVA, 2012).*

Importante observar que na visão ambiental, cidade integra o amplo conceito de meio ambiente, considerada como ambiente urbano, também chamado de meio ambiente artificial. O homem utilizando-se do espaço territorial e tudo que provem da natureza para o atendimento de suas necessidades, suas transformações e construções. "É a apropriação da natureza pelo homem transformando-a inicialmente segundo as suas reais carências na vida e com o passar do tempo conforme sua evolução, novas necessidades, costumes, caprichos e desejos consumistas"(FIORILLO, 2019).

Análise interessante é mencionada por SOUZA citando ADAS onde "no processo de produção do espaço geográfico, o homem se apropria do espaço natural, que pode ser chamado de primeira natureza, e o transforma em uma segunda natureza, segundo suas necessidades e interesses. A segunda natureza, portanto, nada mais é do que a natureza humanizada" (SOUZA, 2017).

Várias outras definições poderiam ser mencionadas, como o demográfico onde o número de habitantes é fator importante para a concepção de cidade; o sociológico que analisa a cidade diante de suas mutações e consequências sociais; o econômico tendo como fundamento a doutrina de Max Weber, colocando-a como localidade de mercado.

No Brasil, seguindo herança deixada pelos portugueses, a visão é política, a cidade necessita ter um centro de poder, essencialmente formado pelo executivo e legislativo independentemente do número de habitantes. Ou seja, um núcleo urbano só adquire a categoria de cidade quando, por meio de lei, seu território se transforma em município.

O que se observa é que das necrópoles, baseadas nos encontros ritualísticos e religiosos até os dias de hoje, a cidade reúne e reflete a sua organização diante de diversos aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais, religiosos, administrativos e técnicos (HAROEL, 2010).

No ordenamento jurídico brasileiro, a preocupação com as cidades vem ocupando espaço desde o tempo do império com o que se pode chamar de Direito Luso-Brasileiro. Silva esclarece que as Ordenações do Reino, fixaram princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações. Na sequência, as Ordenações Filipinas tinham como foco o cuidado com a estética das cidades, com as relações de vizinhança e o direito de construir. No Brasil Colonial, as Cartas Régias das Capitanias demonstram a importância do estabelecimento de regras urbanísticas como alinhamento, largura das ruas e principalmente a preocupação com a estética das cidades determinado-se a padronização das fachadas das casas de moradores (SILVA, 2012).

O conteúdo da Carta Régia da criação da Capitania de São José do Rio Negro – Amazonas, de 03/03/1755, assim dispunha:

> *"(...) determinareis o lugar mais próprio para servir de praça fazendo levantar no meio dela o Pelourinho: assinando área para se edificar uma igreja capaz de receber um competente número de fregueses quando a Povoação se aumentar, como também as outras áreas competentes para as casas das Vereações e Audiências, Cadeias, e mais Oficinas públicas; fazendo delinear as casas dos moradores por linha reta, de sorte que fiquem largas e direitas as ruas. Aos Oficiais da Câmara que saírem eleitos e aos que lhe sucederem ficará pertencendo darem gratuitamente os terrenos, que se lhes pedirem para casas e quintais nos lugares que para isso se houverem delineado só som a obrigação de que as ditas casas sejam sempre fabricadas na mesma figura uniforme pela parte exterior, ainda que, ma outra parte interior, as faça cada um conforme lhe parecer para que desta sorte se conserve sempre a mesma formosura na Vila*

> *e nas ruas dela a mesma largura que se lhes assinalar a fundação." (SILVA, 2012).*

Da primazia dada por um regramento voltado à estética das cidades até a visão contemporânea onde o atendimento das necessidades da população deve prevalecer muito se tem construído e avançado, neste sentido a função social da propriedade imóvel ganha nova roupagem. Ela passa a estar atrelada ao cumprimento da função da própria cidade e ao uso e ocupação do solo urbano conforme estatuído pelo Plano Diretor.

2. Função social da cidade e da propriedade urbana

As Constituições da República sempre buscaram proteger o direito de propriedade entendendo que através dele e vinculado aos direitos fundamentais, estar-se–ia garantindo os direitos individuais e o bem estar da comunidade.

Somente na Constituição de 1988 a preocupação com o planejamento das cidades ganhou destaque como fator essencial para o desenvolvimento urbano e humano, enfatizando em seus dispositivos que a cidade tem uma função social a cumprir.

O avanço tido pelo urbanismo na Carta Magna é ressaltado por Silva (SILVA, 2012),

> *"a Constituição de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (art. 21, IX; 30,VIII; e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana."*

O artigo 182 da Constituição, de forma expressa, consagra que a cidade deve cumprir com sua função social e que o Plano Diretor é o instrumento técnico e jurídico específico para a sua expansão urbana:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretriz geral fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*
> *§ 1 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.*
> *§ 2 A propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

Conforme já mencionado anteriormente, diante da necessidade da edição de diretrizes gerais com a finalidade de regulamentar o capítulo da Política Urbana, em 2001, entra em vigor a Lei Federal nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade que passa a ter como objetivo primordial o estabelecimento de normas gerais de direito urbanístico nos termos das competências contidas no artigo 24 da Magna Carta.

Demonstrando qual é a real essência desta lei, o legislador de forma clara dispôs no capítulo primeiro sobre os princípios e diretrizes que a fundamentaram, enfatizando que as suas disposições são "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental".

Segundo Moreira (MOREIRA, 2008) o Estatuto das Cidades traz um novo padrão de política urbana, fundado na instituição da gestão democrática da cidade com a finalidade de ampliar o espaço

de cidadania e aumentar a eficácia da política urbana, na valorização das relações intergovernamentais e no fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos sintonizados com o princípio da função social da propriedade.

A preocupação do legislador com o cumprimento da função social da propriedade permeia a Magna Carta. Também chamada de Constituição Cidadã, teve como inspiração a evolução histórica mundial, neste sentido, Guilherme José Purvin de Figueiredo (FIGUEIREDO, 2008), observa que no entendimento de Eros Roberto Grau,

> *a função social da propriedade determinou profundas alterações estruturais da interioridade do conceito jurídico-positivo de propriedade, de modo que hoje mais adequado será falar em propriedade-função social e não mais em propriedade tão só.*

Com o fim de normatizar o texto constitucional no que se refere à propriedade urbana, foram regulamentados pela Lei Federal 10.257/01 os instrumentos técnicos e jurídicos, dentre eles o parcelamento, utilização ou edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, como meios impositivos que buscam materializar o cumprimento da função social evitando dentre outros problemas urbanos, a ocupação de áreas não adequadamente estruturadas, a especulação imobiliária de imóveis vagos ou subutilizados e a perda de recursos ambientais.

> *Por função social da propriedade pode-se compreender o conjunto de limitações impostas ao seu exercício num plano exclusivamente individual, egoísta e utilitarista, portanto vertical, de hierarquia e poder. Sua efetivação transcende o exercício da propriedade para além da seara do indivíduo, para o plano*

> *da coletividade, por tanto horizontal de igualdade e cooperação. (SANTOS, 2009)*

Tais instrumentos, dentre outros trazidos pelo Estatuto das Cidades, possuem um papel fundamental no processo de desenvolvimento urbano promovido pelos municípios onde os interesses individuais dos proprietários quanto ao uso, o gozo e a disposição dos imóveis devem estar em sintonia com outras necessidades sociais, culturais e ambientais da população e indispensáveis para que a cidade também cumpra com a sua função social. Observa-se que isso não significa uma perda para o proprietário mais sim, uma conciliação de valores, onde o imóvel urbano além de beneficiar o seu proprietário irá auxiliar o desenvolvimento social.

> *"Disso deriva, conseguintemente, a necessidade de abandonar a ideia de uma propriedade que, falsamente reconstruída, sofreria um tipo de "corrosão", provocada pelos princípios constitucionais, de sorte que poderia conferir uma espécie de salvo-conduto (ius plenum dominii) ao proprietário no interior do território (meum esse) que lhe restou, ainda não corroído. [...] A propriedade constitucional, ao contrário, não se traduz numa redução quantitativa dos poderes do proprietário, que a transformasse em uma 'mini-propriedade' [...], mas, ao reverso, revela uma determinação conceitual qualitativamente diversa, na medida em que a relação jurídica da propriedade, compreendendo interesses não proprietários (igualmente ou predominantemente) merecedores de tutela, não pode ser examinada 'se non costruendo in una endiadi le situazioni del proprietário e dei terzi'. Assim considerada, a propriedade (deixa de ser uma ameaça e) transforma-se em instrumento para a realização do projeto constitucional" (TEPEDINO, 2004)*

Passados mais de duas décadas da vigência dos citados marcos jurídicos, importante análise diz respeito à efetividade destas leis, se, os princípios, diretrizes, direitos e obrigações trazidos por elas,

estão realmente cumprindo a função de ordenar o uso e ocupação do solo, vindo a ser, não só instrumentos teóricos, mas práticos, que possam se materializar na promoção do desenvolvimento integral do cidadão, de forma individual e coletiva e, garantindo realmente o seu bem estar e sua qualidade de vida no âmbito das cidades.

3. Da sadia qualidade de vida e o respeito à dignidade humana

Segundo o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN–HABITAT), atualmente mais da metade da população mundial reside em ambientes urbanos, a projeção para 2050 é que abriguem 70% da humanidade. Estes dados remetem à necessidade premente de políticas públicas que se preocupem em dar efetividade aos direitos e instrumentos constitucionais, com fundamento em planejamento que avalie e leve em consideração as reais necessidades e anseios da população.

A cidade não pode ser vista somente como um espaço territorial onde se aplicam as regras e projetos urbanísticos, é muito mais, é o núcleo social, administrativo, político e cultural onde o homem se desenvolve.

Este espaço territorial onde a cidade se forma, absorve as características de sua população, inicialmente, daquela que a colonizou e, na sequência, adequando-se às novas gerações, formando assim, uma personalidade diferenciada. Cada cidade é única, com características próprias, costumes, tradições populares que se transformam em marcos culturais e traduzem o querer de seu povo.

No âmbito das cidades formam-se as famílias, de todos os tipos; os sonhos e projetos pessoais são desenvolvidos; a união de esfor-

ços públicos e privados deve fomentar a economia gerando capital, trabalho, moradia e lazer.

A cidade no cumprimento de sua função social deve proporcionar o necessário à existência humana, sempre se vinculando ao cumprimento dos Princípios do Estado Democrático de Direito, em especial, o respeito à dignidade, de forma real e não utópica.

Neste contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana confere unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas (MORAES, 2010). Em uma visão Kantiana, conforme Silva (SILVA, 1998), dignidade é um valor interno da pessoa humana que não admite substituto equivalente.

> *Pode-se entendê-la como um atributo de todo ser humano em respeito à sua existência. Existe por si só, independe de concessão, requisitos ou lei específica. A dignidade surge com o nascimento do indivíduo, sua proteção se materializa através dos direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal ou lei maior de cada país. Ela pode ser vista como um mínimo essencial para a existência do ser humano em sociedade. Este mínimo representa um conjunto de bens, condições e direitos prioritários à garantia de uma vida digna e dependerá da época, do lugar e dos valores sociais. (BACELLAR, 2013).*

Sobre a vinculação da dignidade humana com os direitos fundamentais, Sarlet leciona que:

> *"a relação entre a dignidade da pessoa humana e as demais normas de direitos fundamentais não pode, portanto, ser corretamente qualificada como sendo, num sentido técnico-jurídico, de cunho subsidiário, mas sim caracterizada por uma substancial fundamentalidade que a dignidade assume em face dos demais direitos fundamentais. É nesse contexto que se poderá afirmar, na esteira de Geddert-Steinacher, que a relação entre a dignidade e os direitos fundamentais é uma relação sui generis, visto que a dignidade da pessoa assume simultane-*

> *amente a função de elemento e medida dos direitos fundamentais, de tal sorte que, em regra, uma violação de um direito fundamental estará sempre vinculada com uma ofensa à dignidade da pessoa." (SARLET, 2012).*

Dignidade é, portanto, a qualidade ou valor particular que atribuímos aos seres humanos em função da posição que eles ocupam na escala dos seres. (RABENHORST, 2001)

Em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a valorização e promoção de uma vida digna passam a fazer parte do rol dos direitos a serem protegidos no âmbito das cidades:

> *"Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle." (ONU, 1948).*

Vê-se que não se pode negar a estreita relação existente entre a qualidade de vida na cidade e a dignidade da pessoa humana. Uma está vinculada à outra de forma indissociável, assim, para que a população tenha qualidade de vida ela necessita que a cidade onde vive lhe proporcione o mínimo necessário para uma existência digna e lhe possibilite condições a um pleno desenvolvimento.

A qualidade de vida de que se fala está garantida nos direitos sociais contidos na Magna Carta, bem como, de forma expressa no artigo 225 onde o meio ambiente é elevado à categoria de direito fundamental assegurando-se a todos o direito à sadia qualidade de vida.

A sadia qualidade de vida a que se refere o legislador constituinte, é essencial e não facultativa, é um direito garantido a todo cidadão

bem como, um dever de todos, poder público e coletividade, em zelar por sua concretização. É um conceito jurídico indeterminado onde se faz necessário incluir tudo o que for importante para a existência humana de acordo com a sua evolução e a sociedade que construiu. Englobará a natureza, as construções físicas e intelectuais, a sua identidade vista sob a forma de cultura e o ambiente onde vive e exerce o labor. Neste sentido, a cidade cumpre com a sua função social quando proporciona o atendimento as necessidades dos seus habitantes nas mais variadas dimensões e busca de forma contínua o seu desenvolvimento.

No entendimento de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, uma vida com dignidade reclama:

> *a satisfação de valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos, indispensáveis ao desfrute de uma vida digna." (FIORILLO, 2019).*

Visto o significado e abrangência de sadia qualidade de vida e dignidade humana, constata-se a impossibilidade da desvinculação uma da outra. A vida é o bem maior, mas para que se possa aproveitá-la e resguardá-la, obrigatoriamente é preciso que o ambiente seja sadio. O local em que se vive deve proporcionar no mínimo condições de atendimento aos direitos sociais garantidos no artigo 6º da Constituição Federal. O respeito a dignidade humana pressupõe a conscientização coletiva de que o egoísmo compromete a sobrevivência da sociedade.

Vinculando ao caráter fundamental do direito à vida, Cançado Trindade entende que o reconhecimento do direito a um ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida,

quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver. (CANÇADO TRINDADE, 1993).

Analisando a cidade sob o enfoque jurídico, tem-se que o Direito Urbanístico possui como objeto a regulamentação da ordenação dos espaços habitáveis de forma a proporcionar o bem estar da sociedade. Preocupa-se em normatizar os instrumentos urbanísticos para que possam ser aplicados no meio urbano, materializando a técnica do urbanismo. O Plano Diretor, o zoneamento, o arruamento e o sistema viário, por exemplo, para que possam ser efetivados no âmbito das cidades necessitam de leis próprias que os regulamentem. E esta tarefa é do direito urbanístico.

O urbanismo vincula-se ao planejamento das cidades através de seus variados aspectos e instrumentos e a ciência do direito, disciplina a forma de sua materialização e a conduta do indivíduo no e com relação ao espaço territorial.

Quando nos referimos ao Direito às Cidades, a abrangência é maior, é uma amplitude do direito urbanístico, visto sob o enfoque do cidadão, o seu direito a usufruir o que a cidade possa lhe oferecer e ter o atendimento ao necessário à sua existência. É um novo olhar para as cidades, englobando dentre outras, as dimensões jurídica, política, ambiental, sociológica, demográfica e econômica, analisando-as sob o ponto de vista humanista, onde a preocupação maior é o bem estar da população, vista individual e coletivamente, meta que se pretende alcançar através do cumprimento da função social.

A cidade passa a ser vista como elemento essencial para o desenvolvimento do homem e garantia de existência digna das presentes e futuras gerações, diferentemente da ideia de direito à cidade tida

por Lefebvre, vincula-se

> *"[...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiros desses momentos e locais etc. [...] A proclamação e a realização da vida urbana como reino de uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria)". Em síntese, para Lefebvre, esse direito refere-se ao direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana com fundamento no valor de uso em oposição ao valor de troca, o que, opõem-se à lógica capitalista que impera na maior parte dos países. (LEFEBVRE, 2001).*

Analisando-se a sua evolução histórica, durante muito tempo, a política urbana brasileira, no tocante ao espaço territorial, entendendo que com isso fomentaria o desenvolvimento, deu muita importância à especulação imobiliária, valorizando e possibilitando um liberalismo nocivo à propriedade privada. Não havia a obrigatoriedade do cumprimento de uma função social, a preocupação era essencialmente econômica e isso, resultou no afastamento de uma camada da população, mais pobre, de determinadas áreas da cidade consideradas economicamente nobres.

A forma de gestão desenvolvida pressupunha que as classes populares teriam direito à ocupação (ou a moradia), mas não direito à cidade, isto é, os segmentos mais pobres poderiam ocupar áreas na cidade, mas apenas determinadas áreas. (MARICATO,1996).

Conforme já exposto, a partir da Constituição Federal de 1988 e na sequência, a regulamentação da política urbana através da Lei nº 10.257/2001, a situação começou a mudar. Fator essencial foi a constitucionalização da função social da propriedade e da cidade com o disciplinamento do uso da propriedade e do solo urbano. O Estatuto da Cidade em suas diretrizes buscou remodelar o padrão

até então seguido pelo Estado, reforçando que o direito à cidade é um direito fundamental do cidadão e que o Estado deve garantir às pessoas que nela vivem extensivo às áreas rurais, uma sadia qualidade de vida.

> *"O alcance da função social da cidade é a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania direitos humanos". Abarca o pleno exercício do direito à cidade; enquanto se fustigam as causas da pobreza, protegem-se o meio ambiente e os direitos humanos, reduz-se a desigualdade social e melhora-se qualidade de vida (OLIVEIRA e CARVALHO, 2003).*

Assim, para efetivação desta função, o Município, através de seu Plano Diretor, deverá constituir um conjunto de leis municipais urbanísticas com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana buscando promover, a democratização do acesso à cidade, através do uso do solo e acesso à moradia.

O cumprimento da função social pelo imóvel urbano possibilita a garantia do direito à cidade, Trindade objetivamente esclarece que o direito à cidade incorporado pela lei federal, deve ser interpretado enquanto uma obrigação positiva do estado e do particular, o que o torna, portanto, um direito social, cuja finalidade reside na garantia da segurança material e do bem estar coletivo aos cidadãos diante de mecanismos excludentes que constituem o fundamento da economia de mercado. (TRINDADE, 2012)

O entendimento de Edésio Fernandes (FERNANDES, 2006) complementa esta linha de raciocínio quando menciona que a cidade na nova ordem constitucional, abandona seu caráter meramente físico e deixa de ser unicamente sede administrativa. Agora, materialmente, ocupa espaço político como um conjunto de insti-

tuições e atores que intervêm na sua gestão e na implementação e desenvolvimento das políticas urbanas.

Neste sentido, importante reflexão se faz sobre a efetividade das diretrizes e instrumentos trazidos pela lei federal. Não basta a existência de uma lei, é preciso que a mesma seja realmente aplicada e cumpra a sua função. O Poder Executivo Municipal que possui a competência para a execução da política urbana tem um papel importantíssimo no desenvolvimento das cidades e o dever de zelar pelo bem estar de seus habitantes. O Plano Diretor é o instrumento hábil para uma gestão pública que compatibilize o atendimento das necessidades sociais com o desenvolvimento econômico sem privilegiar classes e setores específicos. As políticas públicas devem levar em consideração os anseios da sociedade com o atendimento das presentes e futuras gerações. A sadia qualidade de vida e o respeito à dignidade humana não podem ser somente conceitos utópicos contidos na lei enquanto na realidade da cidade se constata a existência de camadas da população repletas de "pessoas invisíveis" que não conseguem usufruir dos benefícios urbanos sociais. A gestão pública deve contemplar a cidade como um todo com uma justa distribuição de ônus e bônus envolvendo o público e o privado. A efetividade da função social da cidade e do imóvel urbano está diretamente vinculada à vontade política, em o "fazer acontecer" através de um Plano Diretor e de um conjunto de leis municipais que saiam do papel e realmente transformem a realidade da cidade e dos seus habitantes.

4. Considerações finais

Esta nova cidade em formação, mais agregadora e democrática, deve buscar a constante melhoria de seu planejamento, a sustentabilidade em suas práticas, a inclusão social sem qualquer tipo de discriminação, a valorização dos anseios da comunidade e a liberdade de expressão. Esta nova cidade deve realmente buscar com que os seus habitantes se desenvolvam de forma sadia, que tenham realmente a sua dignidade respeitada, sintam-se felizes, agreguem valor ao local onde vivem e possam auxiliar no pleno desenvolvimento dele.

Tornar efetivo o direito à cidade necessita muito mais do que instrumentos técnicos e jurídicos, requer uma mudança de mentalidade do Poder Público e da coletividade, incluindo o proprietário de imóvel urbano e o setor empresarial. A união de todos em prol do desenvolvimento da cidade com respeito às garantias constitucionais e direitos fundamentais dos cidadãos, será o ganho das presentes e herança para as futuras gerações.

A propriedade urbana tem um papel essencial no desenvolvimento da cidade e de sua população. O proprietário que até então exercia o seu direito de forma absoluta, com fins essencialmente individualistas, passa a ter que compatibilizar o seu uso não só para seu benefício mais também para a coletividade em geral.

O Poder Público Municipal através do seu planejamento conduz a vida da cidade e com ela a dos seus habitantes, seu papel é fazer com que se cumpram as funções essenciais de habitação, trabalho, lazer e circulação, com o atendimento a todas as classes sociais e econômicas em especial, garantindo um mínimo existencial para a camada da sociedade menos favorecida, possibilitando o acesso à

educação, saúde, moradia, segurança pública, transporte e alimentação saudável.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, o Brasil deu um passo fundamental para uma nova concepção de cidade, aos poucos, espera-se, vão se excluindo os velhos modelos de políticas urbanas vinculadas e articuladas com setores patrimonialistas e econômicos. Os vazios urbanos vão se preenchendo com o cumprimento da função social da propriedade, possibilitando um melhor uso da propriedade privada e maior acesso ao direito à moradia.

O reconhecimento e aplicação efetiva dos direitos e obrigações contidas na Lei nº 10.257/2001 é um processo complexo e que demanda uma contínua mobilização social, política e econômica. A garantia a uma sadia qualidade de vida e o respeito á dignidade humana não podem ficar na visão imaginária de uma sociedade ideal. As funções sociais tanto da cidade quanto do imóvel urbano são importantes instrumentos de transformação social, a sua materialização no seio da sociedade é um dever constitucional e não pode ficar refém de caprichos políticos e interesses individualizados. Não se trata de uma luta mais sim, uma mudança de mentalidade, uma gestão democrática, participativa, visando à construção de uma cidade mais sustentável, justa e igualitária.

Referências

ABIKO, Alex Kenya, ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo: história e desenvolvimento** 1995.

ADAS, Melhem. **Panorama Geográfico do Brasil: contradições, impasses e desafios sócio espaciais**. São Paulo: Moderna, 2001.

BACELLAR, Regina Maria Bueno e DINIZ, Patrícia Ditrich Ferreira. **A sadia qualidade de vida como fator preponderante para a proteção da dignidade da vida humana é capaz de prevalecer ante a discriminação por idade em razão da revolução da informática?** In: 25 anos da Constituição Cidadã: Os atores sociais e a concretização sustentável dos objetivos da República.1 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v.1, p. 129-153.

CANÇADO TRINDADE, Antonio A. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CHILDE, V. G. *The urban revolution*. In: WALTON, J.; CARNS, D. E. Cities in change: studies on the urban condition. 3rd. print. Boston: Allyn and Bacon, 1974.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Sâo Paulo: Manole, 2004.

Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. São Paulo: Saraiva, 2019.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **A propriedade no direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2019.

___. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GOITIA, F.C. **Breve História do Urbanismo**. Lisboa, Editorial Presença, 1992.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro.2008.

Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, Metropolização e Regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MELO, Maria Elda Fernandes. **Direito à cidade e democracia como direitos fundamentais**. Disponível: http://www.lex.com.br/doutrina_26601022. Acesso em: 20/ago/2021.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, Helion França. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**. RJ: 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS _ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em: 20.ago.2021.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. **Dignidade humana e moralidade democrática**. Brasília: Brasília Jurídica, 2007.

Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro LXI/61, apud Nestor Goulart Reis Filho, Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana no Brasil (1500-1720).

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e**

direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livrarias do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** São Paulo: Malheiros, 2012.

___. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

___. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 212: abr/jul. 1998.

SOUZA, Marcos Felipe Alonso de. **O Meio Ambiente Urbano em face do Estatuto da Cidade: Importância e implicações da Lei nº 10.257/01 para as sociedades urbanas**. Fev/2017.

TEIZEN JUNIOR, Augusto Geraldo. **A Função Social no Código Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. Temas de direito civil. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e Cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. CEDEC, 2012.

United Nations Human Settlements Programme - UN-Habitat STATE, 2008.

Federalismo cooperativo e atuação estadual na política urbana: desenho institucional e limites jurídicos implícitos do Programa Paraná Urbano

Deisi Tchmola[1]
Igor Sporch da Costa[2]

Resumo

Este artigo, fruto de pesquisa sob o método dedutivo-interpretativo, subsidiado por pesquisa bibliográfica e documental, objetiva analisar os limites jurídicos implícitos do Programa Paraná Urbano. Por meio dele, o estado do Paraná buscou exercer suas competências urbanísticas criando um ambiente de cooperação interfederativa mediante o estímulo à constituição de consórcios intermunicipais. Entre os principais resultados obtidos identificou-se três conjuntos de limites relacionados à adoção da via consor-

1 Pós-graduanda em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Damásio Educacional. Pós-graduanda em Direito Previdenciário pela Faculdade Legale. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Advogada.
2 Doutor em *Droit Public et Fiscal* pela *Université Paris* 1 – Panthéon-Sorbonne. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Administração Pública – Ênfase em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho de Juiz de Fora (FMS). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente é professor da disciplina Direito Administrativo, vinculado ao Departamento de Direito do Estado/Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa (DEDIES/SECIJUR/UEPG). Advogado.

ciada: o primeiro se liga ao regramento normativo nacional dos consórcios; o segundo se refere ao processo de adoção desta via pelo programa estadual; e o último se relaciona às possibilidades de atuação do estado do Paraná junto aos consórcios. Estes limites põem em dúvida se o referido programa é apto para assegurar que o referido Estado-membro exerça o protagonismo na seara urbanística regional e cumpra suas competências urbanísticas.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Política urbana. Consórcios públicos. Programa Paraná Urbano. Estado do Paraná.

1. Introdução

Se, nos 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), muito se produziu sobre o protagonismo municipal e sobre os impactos de ações e políticas públicas federais na Política Urbana, pouca importância foi dada à atuação e às competências urbanísticas que a Constituição de 1988 (CR/88) atribuiu aos Estados-membros. Neste sentido, a CR/88 prescreveu que a competência para legislar em matéria urbanística é competência concorrente das três esferas da Federação (arts. 24, I, e 30, CR/88).

Entretanto, a CR/88 trouxe diversas outras prescrições acerca das atribuições estaduais em matéria urbanística ou em matérias com impacto urbanístico. Recorde-se que aos Estados-membros compete editar planos de políticas públicas setoriais de impacto territorial que objetivem adequar os planos nacionais às suas especificidades regionais, v.g., aquelas ligadas à seara ambiental lato sensu (arts. 23, VI e VII, e 24, VI e VII, CR/88). Igualmente, compete a eles desenvolver ações voltadas à realização do direito à moradia

e ao saneamento básico (art. 23, IX, CR/88), bem como, à alocação espacial de equipamentos e serviços públicos, v.g., educação e saúde (arts. 23, II e V, e 30, VI e VII, CR/88). Outrossim, estes entes federados têm competência para instituir arranjos territoriais compulsórios – regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º, CR/88) – e poderão criar arranjos territoriais voluntários – consórcios públicos e convênios de cooperação (art. 241, CR/88).

Não obstante esta gama de competências, talvez, a carência de análises sobre a atuação urbanística estadual se ligue à forma como, tradicionalmente, o tema do Federalismo é tratado. Abordagens de cunho generalista descrevem os modelos federativos e, para tanto, partem da origem estadunidense, em que Estados independentes e confederados cederam sua soberania para formar uma Federação, assegurando, contudo, uma ampla autonomia para cada Ente regional. As abordagens que consideram as especificidades brasileiras partem de outro ponto: o processo centrífugo que caracterizou o surgimento do federalismo nacional – em que um Estado Unitário se torna uma Federação, outorgando competências às Províncias convertidas em Entes Federados.

Dessa forma, as abordagens generalistas enfatizam uma lógica dual, em que as atribuições estatais internas se dividem entre a União e os Estados-membros, conformando um sistema de amarração de competências em que vicejam embates entre a cooperação e a competição dos Entes Federados. Por sua vez, nas abordagens focadas no caso brasileiro, a oposição cooperação/competição não é desprezada, mas, ganha contornos adequados às realidades brasileiras, porquanto, o modelo nacional se marca por um caráter trino, pois, a CR/88 elevou os Municípios ao *status* de Entes Federados.

Assim, por um lado, as especificidades pátrias exigem a ênfase em temas ligados à União e aos Municípios e, por outro, elas conferem menor importância às discussões relacionadas aos Estados-membros. De fato, atualmente, questões conjunturais – v.g., as medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia da COVID-19 – e estruturais – v.g., a atuação das forças policiais – provocaram debates acerca das atribuições estaduais. Porém, eles não afastam a percepção de que, em regra, as competências estaduais são tratadas tangencialmente, pois, são parcas as análises pormenorizadas sobre a atuação dos Estados-membros no que tange às competências comuns, concorrentes e residuais (arts. 23, 24 e 25, §1º, CR/88).

Especificamente no que concerne às questões ligadas à gestão territorial e à Política Urbana, a regulamentação do art. 25, §3º, CR/88, pelo Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/15), reavivou o interesse acerca do papel dos Estados-membros na conformação, funcionamento e demais aspectos relativos aos arranjos territoriais compulsórios. Porém, este novo estímulo ainda não alcançou todas as suas potencialidades e, concomitantemente, contribuiu para obliterar a importância das outras formas de atuação estadual nesta seara.

Todas estas considerações apontam para a necessidade de se esquadrinhar estas experiências estaduais que, apesar da pouca visibilidade, impactam a realidade urbana brasileira nos mais diversos aspectos. Nesse sentido, este ensaio objetiva analisar o "Programa Paraná Urbano", mediante o qual o estado do Paraná buscou criar um ambiente de cooperação interfederativa com seus Municípios para desenvolver ações públicas insertas na Política Urbana.

Longe de se restringir à apresentação do programa, pretendeu-se, aqui, realizar um exame que congregue três aspectos: o exame das suas principais bases teóricas; a sua descrição; e a sistematização dos

seus limites jurídicos implícitos. Assim, partindo de um raciocínio dedutivo-interpretativo, subsidiado por pesquisas bibliográficas e documentais, este ensaio divide-se em quatro seções. A primeira é esta introdução que apresentou alguns dos elementos teóricos que permearam a investigação e metodológicos que a viabilizaram. Em seguida, apresentou-se uma breve síntese do federalismo cooperativo, instituído pela CR/88, relacionando-o a aspectos da Política Urbana constitucionalmente prescrita. Na sequência, tem-se as tentativas paranaenses de atuação na Política Urbana, apresentando-se o desenho institucional do aludido programa, a sua evolução e desenvolvimento. Na última seção, sistematizaram-se os pontos examinados, de forma a extrair os limites jurídicos implícitos do programa estadual.

2. Federalismo cooperativo e Política Urbana: uma breve síntese

Ao se analisar os contornos constitucionais do regime federativo brasileiro, tem-se que suas particularidades o tornam único no mundo. Entre estas características, duas são as mais evidentes: a elevação dos Municípios ao status de Entes Federados e o modelo cooperativo.

Razões históricas, culturais e socioeconômicas explicam a primeira característica – v.g., a identificação, durante o período de redemocratização, entre municipalismo e democracia (SANTOS, 2011). Assim, nos termos da CR/88, os Municípios integram a Federação – no mesmo nível hierárquico que os demais Entes Federados – cuja autonomia se liga às suas competências, i.e., a esfera de pode-

res que a CR/88 lhes outorgou para realizarem as funções que lhes foram atribuídas pela própria Constituição (SILVA, 2008).

O art. 30, CR/88, prescreve, indicativamente as competências municipais, as quais se ligam às atividades urbanísticas e/ou realizadas no perímetro urbano – englobando os pequenos núcleos urbanos situados na zona rural, o que significa que a competência municipal nas áreas de produção de gêneros primários se restringe ao fomento, à instalação e ao funcionamento de redes de serviços públicos, equipamentos e infraestruturas (DI SARNO, 2004). Portanto, as competências municipais se ligam aos arts. 182 e 183, CR/88, que prescrevem os parâmetros constitucionais da Política Urbana, vista como o "conjunto de ações programadas e planejadas no âmbito estatal, fruto de um processo dialógico entre o Estado e a sociedade, que objetiva efetivar o direito à cidade, compreendido num duplo sentido: de acessibilidade e de participação". O direito à cidade se liga à participação dos indivíduos no processo decisório "referentes à produção e ordenação do espaço", possibilitando-lhes, "numa dimensão simbólica", apropriarem-se do espaço, permitindo-lhes se "sentirem membros da comunidade em que vivem, de se sentirem retratados na e pela paisagem urbana". Ao mesmo tempo, ele impõe que os indivíduos tenham acesso "aos bens, à infraestrutura, aos serviços públicos e às condições sociais, de modo a possibilitar que os homens lhe deem um significado" (COSTA, 2010, p. 175).

Logo, o direito à cidade é a faceta urbanística da dignidade humana, abarcando a realização dos "direitos fundamentais com impacto/expressão espacial" (COSTA, 2014, p. 212 e 225). Assim, as ações insertas, direta ou indiretamente, na Política Urbana devem se voltar à sobredita concretização e tal vinculação impõe que estas ações se moldem às alterações fenomênicas que impactem as condições de

realização do direito à cidade (FIORILLO, 2008). Consequentemente, impõe-se que tais ações envolvam todas as funções administrativas, i.e., o dever-poder de polícia, a prestação dos serviços públicos, o fomento, a intervenção pública no domínio econômico e na propriedade, bem como, a gestão dos bens públicos urbanos.

Estas descrições deixam entrever duas ordens de entraves – imediatos e mediatos – das análises centradas numa perspectiva micro, porquanto focadas, exclusivamente, em um único Município. Imediatamente – visto que relacionado à Política Urbana – tem-se que as decisões tomadas por um Município podem produzir efeitos numa escala regional, obstaculizando que outros Municípios daquela região promovam ações que objetivem realizar o direito à cidade.

Mediatamente – pois, ligado à própria realidade fática decorrente da elevação dos Municípios ao *status* de Entes Federados – tem-se que muitos Municípios não possuem a capacidade institucional necessária para desempenharem, adequadamente, as suas funções. Ademais, vários deles encontram dificuldades financeiras para custear as atividades que lhes competem, o que é maximizado pela falta de dinamismo econômico local, aumentando a sua dependência das redes de serviços federal, estadual e de outros Municípios. Somam-se, ainda outras dificuldades ligadas às imensas distâncias geográficas, que marcam um Estado de dimensões continentais, e às desigualdades socioeconômicas e regionais oriundas da história brasileira.

Aí se insere a segunda característica do regime federativo brasileiro citada: o federalismo cooperativo. A CR/88 criou um sistema de amarração de atribuições que impõe um dever de cooperação interfederativa que engloba a colaboração no delineamento normativo, no financiamento e na execução de ações públicas, bem como

na construção de mecanismos e estruturas administrativas de atuação conjunta.

Este dever de cooperação se faz notar, v.g.: no próprio regime de repartição de competências, em que se encontram as competências comuns (art. 23, CR/88) e concorrentes (arts. 24 e 30, II, CR/88); nos arranjos territoriais compulsórios (art. 25, §3º, CR/88); no regime constitucional de repartição de receitas tributárias (arts. 157 a 161, CR/88) e nas hipóteses de transferências intergovernamentais voluntárias. Há, ainda, o sistema nacional de "execução imediata de serviços públicos", em que cada Ente Federado possui sua própria estrutura administrativa, independente das estruturas dos demais, podendo executá-los diretamente, ou mediante seus delegatários, ou, ainda, criando estruturas que permitam uma execução colaborativa de todos os Entes Federados incumbidos de prestá-los (SILVA, 2008, p. 482).

Estas ilustrações denotam que uma das bases do modelo federativo brasileiro é o princípio da subsidiariedade. Este prescreve que os Municípios criarão e executarão ações e políticas públicas consoante suas condições técnicas e institucionais, cabendo à União e aos Estados-membros apoia-los, mediante transferências de conhecimentos, de recursos materiais e financeiros e de capacidade técnica e institucional. Consequentemente, a atuação dos Estados-membros e da União prevalecerá sobre a atuação municipal quando os Municípios não estiverem aptos a delinear e executar as políticas e ações públicas.

Se, no plano normativo, o federalismo cooperativo reúne condições de solucionar as duas ordens de entraves das análises centradas na citada perspectiva micro, faticamente, ele produziu efeitos que minaram tais condições. Isto pode ser ilustrado por algumas ações públicas insertas na Política Urbana – v.g., a política habitacional

centrada no crédito imobiliário para a aquisição da casa própria – que tornaram os Municípios entidades responsáveis pela ampliação da capilaridade das ações públicas federais (SANTOS, 2011).

De um lado, os Municípios de "maior peso demográfico e econômico" obtiveram mais benefícios com a sua elevação ao status de Entes Federados, gerando um cenário de competição entre os Municípios para a atração de investimentos públicos e privados (SANTOS, 2011, p. 214). Lado outro, ações como as sobreditas exigiam um aporte crescente de transferências de recursos da União aos Municípios, maximizando o "relacionamento direto" entre estes Entes Federados o que, muitas vezes, relegou os Estados-membros ao segundo plano e, ao fazê-lo, minou o processo de densificação das políticas públicas, impedindo que as ações federais se adequassem às realidades dos Estados-membros e das regiões que os compõem, prejudicando, enfim, a própria densificação destas ações no plano local (RIBEIRO, 2012, p. 84). Em última análise, este desprestígio criou obstáculos para que os Estados-membros exercessem suas competências, prejudicando o atendimento de diversos objetivos da República, v.g., a erradicação "da pobreza", da "marginalização" e a redução das "desigualdades sociais e regionais" (art. 3º, III, CR/88).

Se isto pode ser percebido nas políticas públicas com impacto territorial – o que, verdadeiramente, abarca todas as políticas públicas – torna-se mais evidente, quando se examinam políticas públicas territoriais – como a Política Urbana. Sem a mediação estadual, há o risco de o delineamento das ações urbanísticas desconsiderarem perspectivas de médio porte – como a regional – olvidando-se que a omissão ou a atuação de um Município podem produzir externalidades positivas ou negativas nos demais Municípios daquela região. Em outras palavras, desconsidera-se que a Política Urbana é

uma "função pública de interesse comum", i.e., nos termos do art. 2°, II, Lei n. 13.089/15, uma "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes".

Todavia, a Lei n. 13.089/15 não inaugura a citada perspectiva macro, mas, cria uma de suas bases nacionais, ao lado de outras já existentes – v.g., o art. 241, CR/88, a Lei n. 11.107/2005 e o Decreto n. 6.017/2007, todos relativos aos consórcios públicos. Na realidade, esta perspectiva se insere no denominado "regionalismo", visto como "um processo de reescalonamento espacial ou territorial", marcado por "atores regionais" que, longe de se pretenderem como novos Entes Federados, configuram "uma nova escala de poder e articulação regional" (CORREIA; FARIAS, 2015, p. 452; SOARES, 2018).

Se o regionalismo fornece novas bases e possibilidades ao protagonismo estadual na seara urbanística, vê-lo como um processo – que não tem na Lei n. 13.089/15 o seu ponto de partida, mas um de seus últimos marcos – exige examinar as ações dos Estados-membros nesta matéria. Notadamente, devem-se esquadrinhar as ações estaduais anteriores a 2015, pois, além de criar novos instrumentos urbanísticos e possibilidades de atuação na Política Urbana, o último diploma normativo citado ampliou aqueles já existentes no sistema brasileiro. Ademais, este olhar retrospectivo pode indiciar obstáculos à efetivação da Política Urbana e permitir realizar um balanço das ações estaduais nesta seara.

3. A tentativa paranaense de atuação na Política Urbana: o Programa Paraná Urbano

Os sobreditos elementos teóricos subsidiaram a criação de programas, ações, instrumentos e métodos voltados a propiciar o desenvolvimento urbano em nível interfederativo. Insere-se, aí, o Programa de Desenvolvimento Municipal (Paraná Urbano) inspirado em "experiências anteriores de financiamento e arranjo institucional para o desenvolvimento urbano no Estado do Paraná (dentre as quais o Programa de Ação Municipal – PRAM e o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano – PEDU)" (PARANACIDADE, 2003, p. 4). Mediante o aludido programa, o estado do Paraná atuaria como intermediador entre órgãos financiadores nacionais e/ou internacionais e os Municípios paranaenses para implementar ações, programas e políticas de desenvolvimento urbano e regional nestas localidades.

Os objetivos da implementação do programa perpassavam a tentativa de promoção de "mudanças na participação do Estado no financiamento dos municípios", pois, o primeiro financiaria parte das ações públicas e, também, captaria recursos externos para o custeio dessas ações. Ademais, o programa buscava estimular a "mobilização dos recursos tributários locais", fortalecer a "capacidade institucional dos municípios" e dinamizar os "setores produtivos" de cada um dos Municípios paranaenses (PARANACIDADE, 2003, p.4).

Um dos principais órgãos responsáveis pelo programa é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Paraná (SEDU). A ela cabe harmonizar os interesses do Estado e dos Municípios, em consonância às suas competências institucionais:

proporcionar qualidade de vida aos munícipes; promover a integração de Municípios, a ordenação e o desenvolvimento das cidades; buscar a resolução de problemas comuns mediante parcerias e programas federais para o desenvolvimento de ações voltadas à integração, à articulação, ao planejamento, à execução, à coordenação, ao controle, à obtenção de recursos, à assistência técnica e ao apoio especializado para a formulação da política estadual de desenvolvimento urbano (SEDU, 19--).

A atuação da SEDU no que concerne ao "planejamento" estadual "voltado à regionalização do estado do Paraná" remonta a 1996, quando foi elaborada a Política Paranaense de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PARANACIDADE, 2017, p. 219). Esta política pública tinha como principal foco "a consolidação do Anel de Integração e a acessibilidade dos serviços dos polos regionais: Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Paranaguá e diversos subpolos".

Entre as principais ações da citada política pública estavam a elaboração pelos Municípios dos seus planos diretores e das suas leis de uso e ocupação do solo. Podem-se mencionar outras ações, como o fortalecimento das 18 Associações de Municípios do estado do Paraná: AMCESPAR (Associação dos Municípios da Região Centro Sul do Estado do Paraná); AMCG (Associação dos Municípios dos Campos Gerais); AMEPAR (Associação dos Municípios do Médio Paranapanema); AMERIOS (Associação dos Municípios de Entre Rios); AMOCENTRO (Associação dos Municípios do Centro do Paraná); AMSOP (Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná); AMOP (Associação dos Municípios do Oeste do Paraná); AMSULEP (Associação dos Municípios da Região Suleste do Paraná); AMSULPAR (Associação dos Municípios Sul Paranaense); AMUNOP (Associação de Municípios do Norte do Paraná);

AMUNORPI (Associação dos Municípios do Norte Pioneiro); AMUNPAR (Associação dos Municípios do Noroeste Paranaense); AMUSEP (Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense); AMUVI (Associação dos Municípios do Vale do Ivaí); ASSOMEC (Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba); CANTUQUIRIGUAÇU (Associação dos Municípios CANTUQUIRIGUAÇU); COMCAM (Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão); e AMLIPA (Associação dos Municípios do Litoral do Paraná) (PARANACIDADE, 2019, p. 99). Além disso, pode-se citar como ações insertas na sobredita política pública estadual a elaboração e implementação dos planos de Desenvolvimento Regional dos Municípios que compõem a AMOP e a AMUSEP (PARANACIDADE, 2017, p. 222).

A SEDU era dotada de técnicos e estruturas ocupadas com a criação do Paranacidade, concebido como um serviço social autônomo voltado à implantação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano (PARANACIDADE, 1996b). No que tange à sua estrutura, o Paranacidade devia atuar como gestor dos recursos financeiros encaminhados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a estruturação de políticas de desenvolvimento urbano nos Municípios paranaenses, mediante a criação de ações institucionais e da instalação, conservação, ampliação e/ou modernização das redes municipais de infraestrutura urbana.

Para aplicar os sobreditos recursos e cumprir os objetivos iniciais do programa, em 1996, o estado, com o "apoio de um empréstimo do BID de US$249 milhões", criou o Programa Paraná Urbano I, de caráter internacional – em razão do órgão financiador – e aplicação em todos os Municípios paranaenses. Para implantá-lo, o Paranacidade utilizou-se das 18 Associações citadas e dos escritórios regionais existentes à época (PARANACIDADE, 2003, p. 4).

Assim, as Associações firmaram convênios com o estado do Paraná – Paranacidade – o que permitiu o repasse dos recursos financeiros aos Municípios que deveriam emprega-los nas ações insertas na Política de Desenvolvimento Urbano. Dessa forma, os recursos poderiam ser utilizados para o fortalecimento técnico das Associações – v.g., para contratação de arquitetos, engenheiros, economistas, advogados e demais profissionais para compor o seu corpo técnico. Outrossim, poder-se-ia aplicar estes recursos na gestão associada de programas de desenvolvimento urbano – v.g., como a melhoria das vias de circulação, da infraestrutura urbana, da gestão e da aplicação de equipamentos urbanos etc.

3.1 Antes do Programa Paraná Urbano: a experiência das Associações de Municípios

Associações são pessoas jurídicas de direito privado, definidas pelo art. 53, CC/2002, como uma união de pessoas que se organizam para fins não-econômicos. Não há "entre os membros da associação, direitos e obrigações recíprocos, nem intenção de dividir resultados", seus objetivos são "altruísticos, científicos, artísticos, beneficentes, religiosos, educativos, culturais, esportivos ou recreativos". Este caráter não lucrativo não é desnaturado se a associação realizar ações para "manter ou aumentar o seu patrimônio" sem, porém, "proporcionar ganhos aos associados" (GONÇALVES, 2011, p. 233).

Seguindo a tendência nacional, as Associações de Municípios paranaenses surgiram espontaneamente, em sua maioria, entre 1960 e 1980, como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Em síntese, o principal objetivo destas Asso-

ciações é a instituição de canais de comunicação entre os Municípios associados, a União e o estado do Paraná, defendendo os interesses dos associados e amplificando a potência de suas reivindicações, as quais se mostram pulverizadas quando os Municípios agem isoladamente. Ademais, figuram como seus objetivos institucionais, embora, pragmaticamente, tenham uma menor importância: a ampliação da capacidade institucional e financeira dos Municípios, de forma que eles possam desempenhar as funções públicas que, hoje, consideram-se de interesse comum – v.g., saúde, educação, saneamento etc; a criação de mecanismos de planejamento, de ordenação dos processos de urbanização, e de estímulo à industrialização, à atração de investimentos públicos e privados e ao desenvolvimento socioeconômico das regiões em que os Municípios associados se situam.

Após a CR/88, as Associações paranaenses encontraram bases jurídicas explícitas para as suas ações no art. 25, da Constituição estadual. Este dispositivo conferiu aos Municípios que compartilhassem um mesmo contexto social e geoeconômico a competência para, "com anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais, tendo em vista interesses mútuos, associar-se e conceder serviço público, para utilização conjunta, a qualquer entidade com personalidade jurídica própria, direção autônoma e finalidade específica".

O sobredito fundamento normativo e a expertise angariada pelas Associações de Municípios forneceram os meios de execução da primeira versão do Programa Paraná Urbano. Assim, faz-se necessário examinar o desenho institucional construído para atingir este desiderato.

3.2 Paraná Urbano I: a via do associativismo municipal

A versão I do programa foi formalizada e implementada em 1996, portanto, antes da edição do Estatuto da Cidade e do arcabouço normativo infraconstitucional federal acerca dos arranjos territoriais. Esta versão objetivava a reestruturação institucional do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) e da Fundação para Assistência aos Municípios do Estado do Paraná (FAMEPAR). Para isso, criou-se uma nova pessoa jurídica de direito privado – o Paranacidade – a quem competiria administrar, mediante um "acordo de gestão" a ser firmado com o estado do Paraná, os recursos destinados aos projetos de investimento municipal, bem como a prestação de assistência aos Municípios e às suas Associações legitimamente constituídas. Defendia-se que, comparada ao FDU/FAMEPAR, esta nova instituição teria maior flexibilidade para atrair recursos do mercado financeiro e, também, facilitaria a mobilização de uma "poupança privada" para o desenvolvimento urbano (PARANACIDADE, 1996a).

A implementação desta versão do programa exigiu investimentos no montante de US$426 milhões, sendo US$249 milhões advindos de um empréstimo do BID. Esta nova "configuração institucional de financiamento municipal" tinha como "principal característica a descentralização do novo órgão encarregado da aprovação de projetos e respectivas solicitações de financiamento" (PARANACIDADE, 2003, p. 4).

Dessa forma, vê-se que o Programa Paraná Urbano I pretendeu, inicialmente, implantar um modelo descentralizado de gestão administrativa, no qual as Associações assumiriam este "papel na estrutura administrativa do Estado do Paraná". Logo, neste

momento, buscava-se fortalecer o desenvolvimento institucional destas entidades, mediante a "descentralização administrativa", a "implementação" de consórcios administrativos, a "organização de uma equipe técnica multidisciplinar apoiando os pequenos municípios" e o "fortalecimento dos municípios polo" (PARANACIDADE, 2019, p. 99 e 103).

A centralidade e o caráter estratégico destas Associações durante a formulação e implantação do Programa Paraná Urbano I pode ser comprovada pela atuação delas no campo técnico, pelo apoio que prestavam aos Municípios associados e pelo auxílio na preparação de projetos e na aprovação de investimentos com valores inferiores a US$200.000,00. Quanto à distribuição das Associações, a **Tabela 1** representa a subdivisão existente à época:

TABELA 1 – Associações de Municípios do Estado do Paraná, em 1997

Associação	População	Número de Municípios	Cidade Polo
AMCESPAR	342.151	11	Irati
AMCG	557.624	14	Ponta Grossa
AMEPAR	810.613	21	Londrina
AMERIOS	371.064	32	Umuarama
AMOCENTRO	183.490	14	Pitanga
AMOP	1.063.736	45	Cascavel
AMSOP	514.486	40	Francisco Beltrão
AMSULEP	90.319	5	Rio Negro
AMSULPAR	190.415	11	União da Vitória
AMUNOP	228.052	21	Cornélio Procópio
AMUNORPI	375.433	28	Jacarezinho
AMUNPAR	249.608	29	Paranavaí
AMUSEP	603.122	29	Maringá
AMUVI	306.664	26	Apucarana
ASSOMEC	1.053.191	24	Curitiba
CANTUQUIRIGUAÇU	240.305	20	Laranjeiras do Sul
COMCAM	316.512	22	Campo Mourão
AMLIPA	238.004	7	Paranaguá

Fonte: SEDU, 1998 apud PARANACIDADE, 2019, p. 99.

A implementação das ações do programa estadual pelas Associações foi importante para a reestruturação delas. A SEDU as financiava para que realizassem suas atividades – v.g., aquisição de equipamentos, móveis, veículos e computadores – e lhes repassavam "recursos equivalentes a 2,5% cobrados sobre o custo das obras executadas e equipamentos adquiridos pelos Municípios a elas associados". Elas, também, celebraram convênios com os financiadores do programa e assumiram vários compromissos – v.g.: manter um corpo técnico e estrutura adequados para avaliar os projetos apresentados pelos Municípios, para supervisionar e fiscalizar as obras contratadas e para apresentar dados sobre a situação delas. Elas deveriam, ainda, "manter arquivos atualizados, submeter-se a inspeções e auditorias a serem realizadas pela SEDU e pelo BID, e comunicar à SEDU a existência de qualquer situação ou fato que interferisse na correta implementação do Programa Paraná Urbano I" (PARANACIDADE, 2019, p. 103).

Esta versão do programa foi concluída em 2001 e as Associações receberam uma avaliação com diversas recomendações para a melhoria da sua estruturação, da sua gestão e da sua organização institucional (PARANACIDADE, 2019, p. 108). Entre elas, podem-se citar: o acompanhamento e a implementação dos "Planos Regionais da AMUSEP" e da "AMOP"; a revisão dos "seus estatutos internos", para "restabelecer sua consistência no que se refere, principalmente, à estrutura organizacional e às suas atribuições atuais, ampliando o prazo de mandato dos presidentes", para, no mínimo, dois anos; a promoção da revisão "da estrutura organizacional das associações, com a ampliação de seu corpo técnico de modo a criar condições que permitissem oferecer maior quantidade de serviços"; o desenvolvimento e a implantação de "processos de planejamento interno, de forma a estabelecer objetivos e

metas que pudessem ser acompanhados por todos os associados" e que "funcionassem como parâmetros para avaliar seu desempenho técnico e administrativo".

Ademais, recomendava-se: a elaboração de "cadernos estatísticos municipais, com informações relevantes sobre os Municípios", o que era essencial "para que as Associações" cumprissem "a função de assessoria técnica na área de planejamento regional"; a implantação dos "Fóruns de Desenvolvimento Regional para implementação dos Planos de Desenvolvimento Regional"; a revisão dos "critérios de cálculo dos valores das contribuições dos Municípios associados" e a eliminação ou a redução dos "índices de inadimplência", além da criação de "condições para realização de investimentos de interesse dos associados"; a intensificação da "promoção de atividades de treinamento dos técnicos dos Municípios e das Associações", e a promoção do "intercâmbio entre estas e entidades congêneres". Exigiu-se, ainda: a "comprovação de pagamento da remuneração e do recolhimento de encargos trabalhistas e previdenciários dos técnicos das Associações"; a viabilização, mediante a "contribuição dos Municípios", para "a construção de sedes próprias para as Associações"; o incentivo à fusão de Associações de Municípios que possuíssem "um pequeno número de associados ou cujos associados" fossem, "na maioria, Municípios de pequeno porte, de forma a obter o fortalecimento" das organizações, para que elas usufruíssem das "vantagens do associativismo" e aumentassem a sua arrecadação.

Houve, também, o incentivo à "celebração de convênios entre as Associações e outros órgãos estaduais, para "viabilizar a prestação de novos serviços aos Municípios associados". Outrossim, recomendou-se a realização de "um estudo" para "definir os critérios a serem observados para decidir quais Municípios" deviam ou

podiam ser filiados.

Vê-se, assim, que, com o tempo, os convênios firmados pela SEDU e as Associações ampliaram as responsabilidades delas para além do que prescreviam seus estatutos. Elas deveriam atuar na "implementação" e na "operacionalização" do programa, mas, este sofreu diversas alterações no seu escopo (PARANACIDADE, 2019, p. 103).

Todos estes aspectos denotam que a execução do Programa Paraná Urbano pela via das Associações de Municípios apresentava limitações que comprometiam que a sobredita ação pública estadual lograsse o êxito esperado. Dessa forma, uma nova versão do Programa demandava a eleição de outra via de execução.

3.3 Paraná Urbano II: do associativismo municipal à via consorciada

As diretrizes e recomendações exaradas ao término da primeira versão do programa estadual orientaram a elaboração de sua segunda versão: o Programa Paraná Urbano II. Ele foi implementado entre 2002 e 2006, vigindo até e manteve alguns objetivos idênticos àqueles da primeira versão, v.g., a "ênfase no fortalecimento da administração municipal", e "das Associações municipais, no aprimoramento do sistema de informação para medir e avaliar a efetividade dos investimentos" e a "promoção da cultura" (PARANACIDADE, 2003, p. 4). Ademais, esta versão do programa previu a participação das Associações como responsáveis por implantar "os projetos relacionados com o componente de fortalecimento institucional do subprograma de desenvolvimento do setor municipal". Elas ainda eram responsáveis pela avaliação e aprovação

de "projetos de investimento em infraestrutura básica municipal e pela supervisão das obras, dentro dos limites estabelecidos em Relatório do Programa".

A participação do BID nesta segunda versão teve como escopo "auxiliar o Estado no fortalecimento do marco institucional para financiamento municipal". O BID também colaboraria na "unificação dos recursos para financiamento aos Municípios" – tanto do FDU, "quanto do Programa Paraná Urbano II – em um Sistema de Financiamento Municipal vinculado à SEDU" (PARANACIDADE, 2003, p. 4).

Porém, ao longo da implementação da segunda versão do programa, algumas das ações previstas para que o Paranacidade e as Associações se fortalecessem enquanto instituição não foram realizadas. Devido a este insucesso, houve a alteração das atribuições das Associações nos contratos com o BID (PARANACIDADE, 2019, p. 109).

As dificuldades para implementar as ações que deveriam ser realizadas pelas Associações, a demora na renovação dos convênios entre os órgãos ligados à sua gestão, entre outros impasses pareciam indicar que este modelo organizacional não era o mais adequado. Contudo, o próprio programa fornecia uma alternativa, pois, continha como um dos seus objetivos indicativos, a constituição/implementação de consórcios intermunicipais.

Em síntese, os consórcios públicos podem ser definidos como "associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa", para a gestão "associada de serviços públicos de interesse comum" (DI PIETRO, 2006, p. 468; CUNHA JÚNIOR, 2009, p. 177). Eles são uma forma de colaboração interfederativa volun-

tária marcada pela "conjugação de esforços e recursos de diferentes entes federativos" para atuação contínua e permanente de suas atividades, em razão da essencialidade dos serviços transferidos (JUSTEN FILHO, 2010. p. 214-215). Os serviços prestados por eles se desenvolverão "em sua área de atuação, correspondente ao território dos entes que os compõem (espaço interfederativo)" – i.e., o espaço interfederativo é definido como a soma dos territórios dos entes consorciados (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 17).

A alternativa de empregar os consórcios na execução do programa estadual sustentava-se no citado art. 25, da Constituição estadual, e na redação atribuída ao art. 241, CR/88, pela EC n. 19/98, o qual passou a prescrever que competiria aos Entes Federados instituir consórcios públicos voltados à "gestão associada de serviços públicos". Ademais, o art. 2º, III, da Lei Complementar estadual n. 82/98, prescreveu os diversos "serviços possíveis de serem executados sob a forma consorciada", entre os quais: os serviços "relacionados com Política Urbana", decorrentes da aplicação dos arts. 150, 152 e 153, da Constituição estadual; as atividades que forem objeto de programas, planos e projetos mantidos por fundo especial, com ênfase naqueles voltados ao desenvolvimento urbano paranaense.

Dessa forma, para garantir a continuidade do Programa estadual e o acesso aos recursos dele advindos, os atores públicos e privados envolvidos estimularam a instituição de consórcios intermunicipais, cujos integrantes coincidiriam com aqueles que compunham as Associações já existentes. Assim, do bojo de cada Associação de Município nasceria um dado consórcio intermunicipal que seria formado pelos mesmos Municípios que compunham a Associação.

Não obstante, a falta de regulamentação do art. 241, CR/88, gerava diversas dúvidas sobre os consórcios – v.g., sua natureza jurídica, sua diferença para outros arranjos territoriais voluntá-

rios etc. Estas incertezas somente seriam debeladas com a regulamentação do dispositivo constitucional mediante uma lei federal que fixasse a regras nacionais sobre os consórcios e as balizas dentro das quais os demais Entes federados poderiam atuar legal e administrativamente.

Assim, com a Lei federal n. 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto federal n. 6.017/2007, solucionaram-se parte das sobreditas dúvidas, o que exigiu a readequação dos consórcios surgidos antes de 2007, em razão da segunda versão do Programa. Esta necessidade encontrava evidentes motivações jurídicas, mas, também, razões financeiras que levaram, até mesmo, à modificação da natureza jurídica destas entidades – v.g., a União somente celebra convênios com consórcios que se adequem ao regramento federal e que sejam dotados de personalidade de direito público[3] (art. 39, Decreto n. 6.017/2007).

3.4 Paraná Urbano III: da via consorciada ao município elegível

O Programa Paraná Urbano aparece reestruturado em sua terceira versão, cuja implementação está programa para o período de 2020 a 2024. Ele passou a objetivar a redução do "déficit de infraestrutura urbana" dos municípios, a melhora na "gestão tributária e financeira dos municípios" e no seu planejamento urbano"; a ampliação da "cobertura" e da "qualidade dos serviços urbanos básicos";

3 Este é o caso do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional (CONDER), nascido no bojo da AMCESPAR. Ele foi criado como uma pessoa jurídica de direito privado, em 30 de setembro de 2004, portanto, antes da edição da Lei federal n. 11.107/2005 e do Decreto federal n. 6.017/2007, que a regulamentou. Porém, em 14 de dezembro de 2016, deu-se a alteração de seus atos constitutivos e o consórcio tornou-se uma pessoa jurídica de direito público interno, o que lhe abriu a possibilidade de acessar recursos financeiros provenientes da União (CONDER, 2004, 2016).

e o aumento "da eficiência operacional do Sistema de Financiamento aos Municípios – SFM". Ademais, ampliaram-se as entidades participantes para abarcar a SEDU, o Paranacidade, o BID e o Fomento Paraná.

Porém, o que salta aos olhos nesta nova versão do Programa estadual é alteração da via adotada para a sua execução. A partir de agora, a execução das ações ficará a cargo do "Município Elegível" – i.e., aquele "que atender os critérios de elegibilidade estabelecidos" no regulamento do programa e que se responsabilizará pela "elaboração, licitação, fiscalização, operação, administração e manutenção dos projetos de investimento e de fortalecimento institucional".

Na atual versão, reduziu-se o papel dos consórcios, pois eles figuram, unicamente, inseridos no SFM. Logo, dentro do objetivo do programa de aumentar a eficiência operacional do SFM, estaria o apoio aos consórcios "para satisfazer a demanda por serviços básicos, infraestrutura e bens públicos e fortalecimento institucional dos municípios e regiões paranaenses" (PARANACIDADE, 2018, p. 5). Denota-se, assim, que os consórcios não mais se apresentam como o pilar de execução desta terceira versão do Programa – o que parece indicar que este modelo organizacional não é o mais adequado para operacionalizar a Política Urbana paranaense.

4. Conclusão: os limites jurídicos implícitos do Programa Paraná Urbano

As políticas públicas sujeitam-se a diversos limites – internos e externos – que, numa relação simbiótica, impactam os resultados que elas podem alcançar. Eles podem se relacionar a questões exte-

riores ao delineamento das diversas ações que integram uma política pública, v.g., fatores políticos ligados ao grau de comprometimento dos gestores públicos com a execução das citadas ações; fatores sociais relacionados ao público beneficiado e ao ambiente onde se executarão as ações etc.

Por sua vez, os limites internos se relacionam às opções que, durante o processo de formulação e/ou reorientação de uma política pública, foram eleitas e inscritas nos documentos – v.g., leis e atos administrativos – que a corporificam. Estes limites serão explícitos quando expressamente figuram nos documentos que corporificam a política pública – v.g., aqueles que determinam as atribuições dos executores das ações. Os limites internos implícitos não figuram nos aludidos documentos, mas, referem-se à conformação dos instrumentos que se empregarão na sua execução.

No caso do Programa Paraná Urbano, entre os diversos limites internos implícitos, aqueles ligados à adoção da via consorciada ganham importância. De um lado, a segunda versão do Programa estadual surgiu após a edição do Estatuto da Cidade, diploma normativo federal que regulamentou a Política Urbana constitucionalmente prescrita. Lado outro, após as reorientações ocorridas durante a vigência desta segunda versão, a via consorciada foi eleita como aquela que seria empregada para a execução das ações abarcadas pela aludida política pública estadual.

As descrições do programa, os seus fundamentos jurídicos e as definições dos consórcios públicos evidenciam três grupos de limites internos implícitos à adoção da via consorciada. O primeiro se refere ao regramento normativo nacional dos consórcios. O segundo se liga ao processo de adoção da via consorciada pelo programa estadual. Enfim, o último se relaciona à própria atuação do estado do Paraná nestes arranjos territoriais.

Conforme o art. 2º, IX, Decreto n. 6.017/2007, a "gestão associada de serviços públicos" compreende o "exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos", e que podem ser "acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos". Esta definição normativa deve ser interpretada com base no art. 175, CR/88, que prescreve que serviço público é toda atividade material atribuída aos Entes Públicos, exercida diretamente ou por seus delegatários, para satisfazer, pela via administrativa e sob regime jurídico de direito público, os direitos fundamentais.

Logo, os consórcios somente serão aplicados às atividades urbanísticas que se insiram na noção constitucional de "serviços públicos" e que se considerem de interesse comum de todos os entes consorciados. Enquanto prestadores de serviços públicos, os consórcios desempenharão atividades ligadas ao fornecimento das comodidades materiais aos indivíduos – v.g., pavimentação, construção de moradias, saneamento etc.

Enquanto agentes planejadores, reguladores e fiscalizadores, a sua atuação se restringirá aos chamados serviços públicos administrativos – atividades-meio para a realização de ações concretas fruíveis pelos indivíduos. Eles elaborarão estudos e pesquisas, além de desenvolverem metodologias que permitirão o desenvolvimento de ações voltadas à prestação adequada dos serviços públicos urbanos. Eles elaborarão anteprojetos de atos normativos que regerão a prestação e execução destes serviços. Eles participarão da qualificação de pessoal especializado para a atuação na seara urbanística e acompanharão a execução dos serviços públicos de impacto interfederativo. Eles definirão parâmetros e critérios para avaliar e reorientar os serviços públicos urbanos e apresentarão

sugestões para que os serviços prestados pelos entes consorciados se compatibilizem.

Isto significa que os consórcios não são adequados para a gestão/execução de toda a Política Urbana. Eles somente serão empregados em atividades urbanísticas de interesse comum que se ajustem à noção constitucional de serviços públicos, ao passo que as demais funções administrativas indispensáveis à efetividade do direito à cidade demandarão outros instrumentos e vias de execução.

Ademais, enquanto arranjos territoriais voluntários, os consórcios se inserem no âmbito da autonomia dos entes consorciados. Assim, a sua constituição, extinção e a permanência dos entes consorciados são decisões discricionárias, tomadas a partir daquilo que cada um destes entes considere o melhor para aquele momento, sem que os demais entes consorciados – ou entes não consorciados – possam impedir a extinção do arranjo territorial ou a saída de um dos membros do arranjo (art. 24, Decreto n. 6.017/2007).

Consequentemente, a execução de um programa fundado, unicamente, na via consorciada, pode ter sua efetividade comprometida diante de decisões municipais. Os Municípios integrantes de um consórcio podem decidir extingui-lo, ou um único Município pode decidir sair do arranjo territorial do qual faça parte[4], o que impediria que as ações programadas incidissem nestas localidades.

4 Este é o caso do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Rural e Urbano Sustentável da Região Central do Estado do Paraná (CID-CENTRO), surgido no bojo da AMOCENTRO. Quando de sua constituição, em 20 de abril de 2010, o consórcio era composto pelos Municípios de Altamira do Paraná, Boaventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Iretama, Manoel Ribas, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Santa Maria do Oeste e Turvo. Em 18 de fevereiro de 2013, os Municípios de Laranjal e Mato Rico passaram a integrar o aludido arranjo. Todavia, em 10 de novembro de 2015, os Municípios de Altamira do Paraná, Boaventura de São Roque e Iretama requereram a sua retirada do CID-CENTRO, o que foi devidamente apreciado e aprovado pela Assembleia Geral, em 20 de dezembro de 2015. Posteriormente, estes Municípios retornaram ao consórcio e outros a ele se integraram. (CID-CENTRO, 2010, 2013, 2015, 2020).

Outrossim, as despesas dos consórcios são rateadas pelos seus integrantes e o inadimplemento ou a não previsão destas despesas nas normas orçamentárias por um dos entes consorciados se configuram como justas causas para a sua suspensão/exclusão (art. 25, Decreto n. 6.017/2007). Isto significa que os entes consorciados suspensos não se beneficiarão das ações desenvolvidas pelo consórcio enquanto durar a situação, ao passo que, os entes consorciados excluídos estarão permanentemente afastados delas.

In abstracto, a terceira versão do programa explicitou parte destes limites, os quais não estavam claros na versão anterior. De um lado, a redefinição/redução das ações a serem realizadas pelos consórcios parecem indicar que elas se restringirão ao conceito constitucional de serviços públicos. Lado outro, os aspectos relacionados à extinção, à saída, à suspensão e à exclusão parecem não terem sido incorporados na nova versão.

Assim, a suspensão compromete a continuidade das ações insertas no programa estadual, o que poderá produzir externalidades negativas que ultrapassarão as fronteiras do Município suspenso e afetará os resultados do programa em toda aquela região, prejudicando a efetividade da Política Urbana nestas localidades e, consequentemente, os direitos fundamentais a ela relacionados. Todavia, se os efeitos da suspensão apresentam um caráter transitório, eles se tornarão permanentes diante da exclusão de um ou mais entes consorciados.

Estes riscos não se afastariam caso se admitisse a permanência dos entes consorciados inadimplentes. A inadimplência poderá gerar uma sobrecarga no patrimônio do consórcio ou dos demais entes consorciados, o que, poderia levar a um cenário de inadimplência em cascata e à própria extinção do arranjo territorial. Por sua vez, a judicialização da questão do pagamento das obrigações

pecuniárias pelos entes consorciados inadimplentes comprometeria a execução do programa paranaense e a morosidade na resolução do caso obstaculizaria a sua continuidade.

O segundo conjunto de limites internos implícitos remonta à mudança de concepção acerca da via adequada de cooperação interfederativa para a execução do programa estadual. Se a primeira versão do programa estadual se valeu de instituições nascidas espontaneamente, a partir de meados da execução da segunda versão, houve o estímulo para que os Municípios que integravam cada Associação Municipal constituíssem consórcios públicos.

No desenho institucional da segunda versão – e mantido, em parte, na terceira – a soma do território dos Municípios que integravam uma Associação constitui, ao mesmo tempo, a base territorial de atuação desta Associação e o espaço interfederativo onde cada consórcio atuaria. Esta identificação abre duas possibilidades interpretativas: a cooperação entre ambas as entidades ou a sua competição.

No primeiro caso, haveria uma articulação entre ambas as entidades, o que encontra fundamentos no art. 1º, §7º, da Lei Complementar paranaense n. 82/1998, que prescreve a articulação entre consórcios e "Associações de Municípios" para o "intercâmbio de informações e o aperfeiçoamento das finalidades e dos objetivos de esforço comum em prol do desenvolvimento do Estado". Embora a articulação encontre fundamentos legais, a sobredita identificação pode indicar que há uma sobreposição das funções exercidas pelas Associações e pelos consórcios, pois, sobre um mesmo território atuariam entidades diferentes com competências assemelhadas, sem que exista uma relação hierárquica formal entre elas. A consequência desta identidade pode produzir decisões e ações distintas e, até mesmo contraditórias, apesar de cada uma destas entidades

serem formadas pelos mesmos Entes Federados. Esta sobreposição possibilitaria que as entidades não trabalhassem em conjunto, mas, competissem entre si, o que produziria inúmeras externalidades negativas – v.g., a invisibilização das ações de uma destas entidades, tornando-a pouca conhecida das populações beneficiadas pelo programa estadual e o comprometimento da efetividade de suas ações etc.

Esta última interpretação encontra sustentação nos diplomas normativos estaduais que subsidiaram a criação dos consórcios. Eles são anteriores à regulamentação nacional do art. 241, CR/88 e, portanto, o delineamento legal empregado denota a confusão que, então, permeava os diversos arranjos territoriais voluntários. Isto pode ser ilustrado pelo art. 25, da Constituição paranaense, que prescreve que a gestão conjunta de serviços municipais de interesse comum se realizará mediante convênio celebrado pelos Municípios pertencentes ao "mesmo complexo geoeconômico e social".

Estas possibilidades interpretativas indicam diversas dúvidas que permeiam o delineamento institucional adequado às características do programa estadual e que, aparentemente, não foram solucionadas pela sua terceira versão. Afinal, agora, parte considerável das ações do programa serão realizadas diretamente pelos Municípios Elegíveis, o que pode beneficiar os maiores Municípios – em regra providos de maior capacidade institucional – em detrimento dos menores. Assim, sem o desenvolvimento de ações estaduais que dotem todos os Municípios de condições adequadas, fomentar-se-á a competição intermunicipal gerada pela elevação dos Municípios a entes federados e que beneficiou os Munícipios mais populosos e de economia mais pujante.

A análise combinada dos mencionados grupos de limites internos implícitos fornece elementos para compreensão do último conjunto

de limitações: a execução do programa estadual se sustentou e se sustenta – ainda que parcialmente – na constituição de entidades criadas sem a participação do estado do Paraná: as Associações na primeira versão; os consórcios, na segunda e na terceira versões. Isto significa que o estado do Paraná não dispõe de mecanismos – salvo aqueles relativos ao incentivo financeiro e ao convencimento – para determinar a forma de atuação destas entidades.

O programa não fornece ao estado do Paraná mecanismos para afastar os riscos decorrentes da sobreposição das funções exercidas pelas Associações Municipais e pelos consórcios. Não existem, também, instrumentos que propiciem que ele exija a continuação do arranjo ou impeça que qualquer Município dele se desvincule. O programa não previu, ainda, mecanismos que possam afastar os riscos de descontinuidade decorrentes do inadimplemento das obrigações pecuniárias por qualquer um dos Municípios consorciados.

Estes limites à atuação do estado do Paraná nestes arranjos territoriais voluntários põem em dúvida se, de fato, o Programa Paraná Urbano pode conferir ao citado Estado-membro o protagonismo na seara urbanística regional ou, até mesmo, identificar-se como o principal meio deste Ente Federado cumprir suas competências urbanísticas constitucionais. Estas dúvidas ganham envergadura quando se observa que, na nova versão, a relação entre o estado do Paraná e os Municípios Elegíveis será realizada diretamente, o que pode levar a serem desconsiderados os aspectos regionais que caracterizam a realidade onde ditos Municípios se inserem.

O desprestígio do caráter regional ganha relevância quando se toma a aparente preponderância do BID na definição das ações a serem desenvolvidas no referido programa, pois, isto poderia indicar a captura da política urbana estadual pela lógica neoliberal orientadora das ações dos agentes financeiros internacionais.

Nesta última hipótese, somente se buscaria a realização do direito à cidade se houvesse a sua identificação aos interesses econômicos tutelados pelos citados agentes e nas localidades onde as possibilidades de retorno financeiro fossem certas.

Vê-se, portanto, que os resultados obtidos com a análise dos limites internos implícitos inerentes ao programa estadual fornecem elementos para exames de caráter prático e investigativo. Pragmaticamente, o exame realizado aponta para as possibilidades e riscos do programa, o que pode contribuir para a sua reorientação.

Em termos investigativos, a análise empreendida aponta para três ordens de novas inquirições indutivas escalonadas entre si. Regionalmente, aponta-se para a necessidade de se perquirir a forma de atuação dos consórcios intermunicipais constituídos em razão do aludido programa e os impactos na realidade de cada um dos Municípios consorciados. A partir destes dados, mostra-se necessário realizar, em âmbito estadual, a apuração da forma como todos estes consórcios executaram as medidas previstas no programa estadual. Enfim, com base nestes últimos dados, tem-se a necessidade de se empreender uma análise de âmbito global que abranja as diversas experiências de atuação urbanística de todos os Estados-membros.

Em todos estes casos, os elementos fornecidos pelos exames de caráter investigativo-indutivo poderão retroalimentar aqueles de caráter pragmático e estes, por seu turno, poderão fornecer novas bases para futuras inquirições indutivas. Assim, talvez, estas possibilidades, inerentes ao método dialético – típico das pesquisas e ações urbanísticas concretas – forneçam bases para o desenvolvimento de mecanismos adequados para a realização do direito à cidade num contexto de cooperação interfederativa.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 jul. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis /2002/l10406.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/

Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CID-CENTRO. **Estatuto Social, 2010**. Disponível em: <http://www.consorciocidcentro.com.br/portal/uploads/a730888c0bd-37c7910f110479a8d6754.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CID-CENTRO. **1ª alteração do estatuto do consórcio intermunicipal para o desenvolvimento rural e urbano sustentável da região central do Paraná**, 2013. Disponível em: <http://www.consorciocidcentro.com.br/portal/uploads/cef8ee4ee7c98ab-19d4e2e6066a97498.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CID-CENTRO. **2ª alteração do estatuto do consórcio intermunicipal para o desenvolvimento rural e urbano sustentável da região central do Paraná**, 2015. Disponível em: <http://www.consorciocidcentro.com.br/portal/uploads/cef8ee4ee7c98ab-19d4e2e6066a97498.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CID-CENTRO. **4ª alteração e consolidação do estatuto do consórcio público intermunicipal de atenção a sanidade agropecuária, desenvolvimento rural e urbano sustentável da região central do Paraná**, 2020. Disponível em: <http://www.consorciocidcentro.com.br/portal/uploads/5b8af12a2a9686d-5148ffd75216d974f.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CONDER. **Estatuto social, 2004**. Disponível em: <http://www.amcespar.com.br/arquivos/estatuto_conder.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CONDER. **Estatuto social, 2016**. Disponível em: <http://www.amcespar.com.br/arquivos/estatuto_conder_2.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense**. Revista de direito ambiental, São Paulo, v. 78 p. 447-474, abr./jun. 2015.

COSTA, Igor Sporch da. **O urbanismo e o direito por um prisma interdisciplinar: um estudo sobre a produção normativa para efetivação do direito à cidade**. Revista de direito administrativo, v. 255, p. 161-192, set. /dez. 2010.

_____. **Para além das semelhanças: um ensaio sobre a autonomia e a simbiose entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico**. Revista dos tribunais, v. 946, p. 187-230, ago. 2014.
CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito administrativo. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PARANÁ. **Constituição (1989**). Constituição do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=9779&codTipoAto=10&tipoVisualizacao=compilado>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PARANÁ. **Lei complementar n. 82, de 24 de junho de 1998**. Dispõe sobre a criação e implantação de consórcio intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, nas funções, áreas e setores que especifica e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=8484&codItemAto=79747#79747>. Acesso em: 02 jul. 2021.

PARANACIDADE. *Paranacidade: resúmen ejecutivo: programa de apoyo al desarrollo urbano de Paraná*. Curitiba: Paranacidade. 1996. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/programas/parana_urbano_i.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

PARANACIDADE. **Estatuto**. Curitiba: Paranacidade, 1996. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=58>. Acesso em: 04 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Programa Paraná Urbano II: relatório de término de projeto**. Curitiba: Paranacidade, 2003. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/programas/resultado_ii.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Paraná Urbano III. Curitiba: Paranacidade, 2018**. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/Parana_Urbano_III/Regulamento_operacional_Programa.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Referências para a política de desenvolvimento urbano e regional para o estado do Paraná. Curitiba: Paranacidade**, 2017. v. 1. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_1_20200310.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Referências para a política de desenvolvimento urbano e regional para o estado do Paraná**. Curitiba: Paranacidade, 2019. v. 3. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_3_PARTE2.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles brasileiras no milênio: resultados de um programa de pesquisa**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro**. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SEDU. **Ação e missão da Secretaria do Estado do Desenvolvimento Urbano**, [19--]. Disponível em: <https://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/Pagina/Acao-e-Missao#>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil**. Cadernos metrópole. São Paulo, v. 20, n. 41, p. 15-34. jan./abr. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4101>. Acesso em: 30 jun. 2021.

Obstáculos para implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de Maringá/PR

Rodolfo Vassoler da Silva[1]
Tamires de Cássia Barreto Berton[2]

Resumo

O marco dos vinte anos de vigência do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 oportuniza o debate a respeito da efetividade dos seus instrumentos, sendo possível verificar se os objetivos da Política Urbana encartados na Constituição Federal de 1988 têm sido alcançados. A outorga onerosa do direito de construir – OODC é um destes instrumentos e tem por finalidade específica a recuperação da valorização urbana, de modo que o poder público possa equilibrar a oferta de infraestrutura urbana. Por meio de metodologia exploratória, através de pesquisa bibliográfica e documental e com a aplicação de métodos lógicos-dedutivos e indutivos, o presente estudo abordou a aplicação do instrumento da OODC no Município de Maringá, Estado do Paraná,

1 Advogado inscrito na OAB/PR nº 53.976. Membro da Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR. Mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Procurador do Município de Maringá. Integra o Grupo Gestor de Revisão do Plano Diretor.
2 Arquiteta e Urbanista. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (Programa Associado UEM/UEL). Atua no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá – IPPLAM. Integra o Grupo Gestor de Revisão do Plano Diretor.

destacando os levantamentos já realizados em razão da revisão que atualmente passa o Plano Diretor. Como resultados, concluiu-se que os principais elementos que interferem no êxito da aplicação do instrumento em Maringá relacionam-se a bonificações concedidas pelo poder público, tanto em relação a áreas computáveis, quanto a descontos aplicados sobre o valor final da contrapartida, além do desafio na atualização dos valores reais dos imóveis. Aponta-se para a necessidade de constante avaliação, monitoramento e controle desse instrumento que auxilia uma gestão equilibrada das diferentes porções do território.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Potencial Construtivo. Adensamento Construtivo. Maringá-PR.

1. Introdução

O debate a respeito do crescimento urbano coloca em questão qual o modelo de cidade é ideal para se atingir a sustentabilidade em suas vertentes ambiental, econômica e social. Via de regra, a cidade compacta e densamente equilibrada aparece como parâmetro de otimização de recursos e solução para combater o espraiamento da malha urbana. Isso porque, o modelo da cidade espraiada que transpassa os vazios urbanos e se instala nas bordas do perímetro urbano tem um custo que é repartido para toda a sociedade. Serviços públicos deverão atingir os novos aglomerados urbanos, o que implica no aumento de redes de água e esgoto, a ampliação da rede de transporte públicos e a presença de outros equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde. Portanto, o adensamento

em territórios que já possuam infraestrutura adequada, partindo da capacidade de suporte do território, torna a cidade mais eficiente, ao passo que aproveita recursos e poupa custos desnecessários.

Nesse ponto, a verticalização surge como uma das soluções para o crescimento desordenado das cidades, por ter a potencialidade de, através do adensamento construtivo, prover também um maior adensamento populacional. Contudo, é sabido que a verticalização não garante o adensamento populacional, além de que, se aplicada de maneira indiscriminada, pode tornar-se tão prejudicial quanto o espraiamento desordenado. O adensamento populacional e construtivo podem sobrecarregar a infraestrutura existente, provocando a necessidade de altos investimentos possivelmente até mais custosos, dada a consolidação de edificações que poderão comprometer uma ampliação de redes de abastecimento de água, por exemplo, sem mencionar o alto custo de terrenos em áreas consolidadas para a instalação de novos equipamentos públicos. A disputa pela terra real é amplificada para os terrenos virtuais, o que pode pressionar o poder público a fixar altos índices urbanísticos sem a correspondente infraestrutura necessária para absorção de um aumento de densidade.

As situações narradas colocam em evidência a difícil tarefa de planejar as cidades para se alcançar o bem-estar de seus habitantes, conforme preconiza o texto constitucional quando trata da política urbana. Ou, ainda, quando se pactua no Estatuto da Cidade que esta política urbana deve ter por diretriz a garantia do direito a cidades sustentáveis, assegurando o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Fundamentados em princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, um dos instrumentos que tenta neutra-

lizar os impactos do adensamento através da captura e posterior divisão da valorização imobiliária é a outorga onerosa do direito de construir – OODC.

Presente como instrumento político e jurídico no Estatuto da Cidade desde a sua gênese, a OODC foi construída paulatinamente, resultado de experiências estrangeiras e nacionais em relação ao conceito de solo criado. Através de sua utilização, permite-se a construção de edifícios em volume superior a um coeficiente básico (que parte da área real do terreno). Para ultrapassar esse coeficiente básico e possivelmente atingir o coeficiente máximo, o empreendedor deve arcar com uma contraprestação, geralmente em dinheiro. Este montante deve ser utilizado na execução de políticas urbanas, especialmente em áreas mais carentes de infraestrutura e serviços públicos de qualidade. Conforme será abordado, a correta utilização deste instrumento demanda a correta fixação de índices urbanísticos compatíveis com a infraestrutura existente e a aplicação dos recursos oriundos de sua arrecadação também demanda a aplicação coerente com as demandas e necessidades da cidade, consoante um planejamento prévio.

No caso de Maringá, o instrumento da OODC foi inicialmente previsto na Lei Geral do Plano Diretor, a Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006 e que atualmente passa pelo processo de revisão de que trata o §4º, do art. 40, do Estatuto da Cidade. A primeira lei específica do instrumento só foi editada em 2008. Em pouco mais de 10 (dez) anos a lei específica da OODC foi alterada 08 (oito) vezes, o que impactou a consolidação do instrumento e que também ocasionou a diminuição da arrecadação, conforme será abordado.

Objetivo do presente estudo é explorar o instrumento OODC em Maringá, buscando verificar se o instrumento da OODC tem

tido sucesso na implementação da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização no Município de Maringá, e apontando os principais obstáculos que ainda impedem a execução da política urbana através dos princípios do Estatuto da Cidade. Para tanto, será utilizada metodologia exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, em especial através de legislações do Município de Maringá, diagnóstico técnico elaborado pela equipe de revisão do plano diretor em andamento e de dados publicados no portal de transparência. Com a coleta do material, serão aplicados os métodos dedutivos e indutivos.

Este artigo estrutura-se a partir da contextualização acerca do instrumento OODC, resgatando sua construção teórica, em seguida detalha a regulamentação do instrumento na cidade de Maringá, com suas legislações, modalidades, coeficientes e fórmulas de cálculo das contrapartidas, apresentando-os e promovendo reflexões sobre a sua aplicação. Adiante, apresenta e analisa os valores obtidos através da implementação do instrumento desde sua regulamentação. Por fim, elenca pontos chave para a revisão do instrumento na cidade de Maringá e indica diretrizes para novas investigações.

2. Contextualização

O marco de 20 (vinte) anos de vigência do Estatuto da Cidade oportuniza a reflexão a respeito dos objetivos nele encartados, momento em que também é possível analisar se e quais dos seus instrumentos têm atingido a finalidade de tornar as cidades brasileiras mais justas. Conforme anteriormente mencionado, a OODC é um dos mecanismos que tem por finalidade a captura e redistribuição da valorização imobiliária. Partindo do pressuposto que o preço da terra está intrinsecamente relacionado à existência de infraestrutura pública construída e mantida pela coletividade ao longo dos anos, a OODC tem a possibilidade de "isolar os efeitos econômicos do zoneamento urbanístico", permitindo "que esse excedente econômico seja recuperado pelo poder público, ao invés de ser apropriado pelos proprietários fundiários" (MALERONKA; FURTADO, 2013, p. 8).

Assim que, para a sua correta interpretação, institucionalização e aplicação, é necessário compreender vários institutos jurídicos e urbanísticos presentes em um modelo de planejamento urbano que foi inaugurado a partir da Constituição Federal de 1988 e que tem no Estatuto da Cidade os princípios da função social da propriedade urbana e da cidade como premissas básicas. Além da abordagem funcional do imóvel e do espaço urbano (a cidade), é preciso compreender o direito de construir apartado do direito de propriedade e os coeficientes de aproveitamento para além de meras restrições administrativas.

A respeito da função social da propriedade é relevante apontar que este conceito já existe no ordenamento constitucional brasileiro desde a Constituição de 1934. Contudo, é somente com a Constituição de 1988 que se estabelece um recorte mais preciso em relação à

propriedade urbana exercendo sua função social, a partir do paradigma de um planejamento urbano. Isto é, o parâmetro para definir se uma propriedade cumpre ou não a sua função social é a análise ao atendimento das exigências fundamentais do plano diretor. A "qualificação urbanística submete o direito do proprietário do solo conforme as perspectivas de desenvolvimento no plano urbanístico" (COSTALDELLO, 2006, p. 159). No mesmo sentido, Sousa (2016, p. 196) infere que o "solo urbano é regulado pelos planos e normas urbanísticas, de acordo com as necessidades da urbe, que lhe fixam o destino a que está vinculado o proprietário".

É também com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se insere um capítulo específico a respeito da Política Urbana no texto constitucional, atribuindo sua execução aos Municípios, então elevados à condição de entes federativos, formando uma tríade ao lado da União e Estados-Membros. Diretamente influenciado por movimentos populares agregados no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, os dispositivos constitucionais expressam princípios da plataforma social e filosófica do Direito à Cidade, que mais tarde serão densificados em instrumentos do Estatuto da Cidade.

Com a incorporação de princípios e diretrizes da plataforma do Direito à Cidade no sistema normativo brasileiro inaugura-se um novo paradigma conceitual, o que aponta para a necessidade de repensar o direito no processo de urbanização, considerando as condições sociopolíticas e também jurídico institucionais da gestão urbana (FERNANDES, 2005).

Para Edésio Fernandes (2005), essa reflexão deve considerar quatro dimensões 1) o direito em si mesmo, entendendo que a lei não é um produto acabado, mas "como parte de um contexto sociopolítico muito mais amplo e passível de diferentes ordens – e conflitos – de interpretação" (p .22); 2) o próprio processo de elaboração da

lei, agregando qualidades de legitimidade e não apenas de legalidade; 3) as condições de cumprimento desta lei, identificando os obstáculos para sua eficácia e 4) a compreensão de quais condições propiciam a produção de ilegalidades urbanas.

Esse novo marco constitucional a respeito da Política Urbana também instaura uma peculiar simbiose entre a funcionalização da propriedade e princípios de Direito à Cidade ou, como define Colin Crawford um verdadeiro "casamento intelectual na prática urbanística no Brasil" que coloca dois marcos teóricos potencialmente contraditórios (CRAWFORD, 2017, p.19)

Isto porque, conforme esclarece Crawford, a teoria da função social da propriedade elaborada por Duguit "tentava articular uma visão de propriedade que rejeitasse as noções puramente socialistas, mas que evitasse as brutalidades do acatamento da concepção clássico-liberal de propriedade dentro de uma economia capitalista". Por outro lado, a teoria do direito à cidade é desenvolvida em bases marxistas, pelo filósofo francês, Henri Lefebvre. Nada obstante, são "institutos que tratam da propriedade no contexto da urbanização rápida no mundo atual" (CRAWFORD, 2017, p. 19), o que exige que essas teorias, princípios e diretrizes sejam traduzidos em instrumentos.

O fato é que tanto a posição da função social da propriedade urbana, da cidade e da plataforma do Direito à cidade introduzem um entendimento do ambiente urbano como bem coletivo. Como define Sousa (2016, p. 218):

> *Embora os bens sociais da cidade tenham titularidades específicas - públicas ou particulares, em razão da função social da propriedade, são de utilização comum de todos, sendo de responsabilidade de todos compartilhar as despesas para conservação.*

No diapasão da função social e do Direito à Cidade, não só o direito de propriedade sofre mudança de paradigmas. O direito de construir, intrinsecamente relacionado ao direito de propriedade, é deste apartado quando se atinge o coeficiente básico de aproveitamento. Nesse sentido, Meirelles (2005, p. 44) destaca que a Constituição de 1988, da mesma forma, inaugurou uma nova noção do próprio direito de construir, dado que este também fica adstrito ao planejamento urbano e não apenas às "proibições do uso anormal do solo urbano". A norma agora não apenas desencoraja condutas, mas submete o solo urbano "à exigência constitucional do uso adequado à sua função no ordenamento da cidade". As limitações não derivam apenas do Código Civil, mas diretamente e da própria norma constitucional.

Também é a partir do texto constitucional de 1988 que se atribui ao ente Municipal a promoção do uso adequado do solo, levando em conta regras estabelecidas em um planejamento, conforme anteriormente mencionado. Os Municípios, portanto, devem conhecer o seu território e estabelecer as normas urbanísticas de acordo com uma lógica racional e também permeada pela participação e gestão democrática. É através desta forma de planejar que se deve fixar coeficientes de aproveitamento para as respectivas zonas, respeitando-se a infraestrutura já existente e também projetando a ocupação em determinadas áreas eleitas para promoção e expansão urbana.

Embora a leitura que se faça da OODC seja contextualizada no pós-Constituição de 1988 e já considerando a sua previsão no Estatuto da Cidade, é importante destacar que suas origens remontam à década de 1970, quando academicamente surgem as teorias acerca do solo criado e na ocasião que instrumentos semelhantes são instituídos em sistemas normativos estrangeiros.

José Afonso da Silva, Maleronka, Furtado, Rezende et. al (2008, 2013, 2011) destacam a experiência francesa, de 1975, denominada de *plafond legal de densité* (teto legal de densidade) em que se fixou o coeficiente de aproveitamento 1,0 para a França, com exceção da cidade de Paris, onde o coeficiente foi fixado em 1,5. Acima desse coeficiente, o interessado deveria adquiri-lo diretamente do Estado. Nessa mesma década de 1970, também são exemplos de instrumento solo criado a experiência italiana e também americana, na cidade de Chicago, através do *spaceadrift* (espaço flutuante). Rezende et. al (2011) esclarecem que a escassez da terra urbana foi objeto de preocupação na Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos "Habitat" realizada em 1976 na cidade de Vancouver, no Canadá, ocasião em que se firmou o entendimento de que o Estado teria o direito de tomar medidas cabíveis para assegurar o uso racional do solo urbano, através de planejamento e administração.

No Brasil, antes de ser previsto no Estatuto das Cidades, a ideia de solo criado era debatida em trabalhos técnicos e acadêmicos, conforme já mencionado. Um importante documento a respeito do instrumento é a Carta de Embu, resultado de inúmeras oficinas técnicas realizadas pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal - CEPAM. Da mencionada, carta, reproduzida na obra de José Afonso da Silva, destaca-se o seguinte trecho:

> *Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;*
> *Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao*

> *reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional; (DA SILVA, 2008, p. 267-268)*

A partir da sua previsão no Estatuto da Cidade, lei federal e geral de direito urbanístico, a OODC estabelece que é por meio deste instrumento jurídico e urbanístico que em determinadas áreas, previamente fixadas a partir do plano diretor, poder-se-á extrapolar o coeficiente de aproveitamento básico a partir de uma contraprestação. Nos termos da mesma lei federal, os limites máximos de coeficientes devem possuir uma lógica de proporcionalidade com relação à infraestrutura existente e a projeção de adensamento.

O Estatuto da Cidade também define o conceito de coeficiente de aproveitamento, como sendo a relação entre a área edificável e a área do terreno. Além disso e embora a ideia do solo criado tenha sido originada a partir de uma lógica de coeficientes únicos, o Estatuto da Cidade possibilita que se adotem coeficientes diferentes dentro da zona urbana. Por fim, registra-se que há expressa menção ao que se pode ou não fazer com o produto de arrecadação da outorga, remetendo-se às hipóteses do art. 26, inciso I a IX, sob pena de improbidade administrativa do Prefeito Municipal, consoante art. 52, inciso IV, todos do Estatuto da Cidade.

3. Regulamentação da OODC em Maringá - PR

O diagnóstico técnico, que faz parte da revisão do Plano Diretor em andamento, apresentou diagnóstico jurídico onde aborda alguns instrumentos urbanísticos dispostos no plano vigente, entre eles a OODC.

Segundo esse documento, somente em 2006 é que o primeiro Plano Diretor pós Estatuto da Cidade foi editado na cidade de Maringá (PR). Trata-se da Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006 e que embora devesse ter passado em 2016 pelo processo de revisão de que trata o §3º, do art. 40, do Estatuto da Cidade, só recentemente avançou para a etapa de proposições em um processo que se iniciou em 2017. A alternância do grupo político em 2017, a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá em 30 de maio de 2018, pela Lei Complementar nº 1.117 com a assunção do processo de revisão por esta autarquia e o cenário de pandemia são algumas das possíveis causas do atraso.

É nesse processo de revisão, portanto, que os instrumento do Estatuto da Cidade, entre eles da OODC, são reavaliados tecnicamente e postos em debate no processo democrático de construção das políticas urbanas, de onde se espera que novas propostas venham a aperfeiçoá-lo, removendo os obstáculos para sua efetiva implementação, de acordo com os princípios da recuperação da valorização imobiliária nas cidades, no contexto da função social da propriedade urbana e das cidades.

É através do Plano Diretor de 2006 que a OODC surge como instrumento jurídico e urbanístico de desenvolvimento municipal na cidade de Maringá (PR) (art. 109, inciso II, alínea "e"). Suas

definições, a partir do art. 133, reproduzem o texto do Estatuto da Cidade.

Embora no Estatuto da Cidade conste um rol de possibilidades para utilização dos recursos auferidos com a outorga onerosa, a redação original da Lei Geral do Plano Diretor determinava que os valores arrecadados com a OODC seriam integralmente destinados a formar o Fundo Municipal de Habitação. Contudo, após uma das Conferências Públicas de Avaliação do Plano Diretor, foi editada a Lei Complementar nº 940, de 05 de abril de 2013, alterando essa destinação exclusiva ao referido fundo municipal, ampliando a possibilidade de aplicação dos recursos da OODC nos mesmos termos do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor não fixou áreas em que poderia ser utilizado o instrumento da OODC e, efetivamente, somente em 2008 surgiu a primeira lei a respeito do instrumento. A Lei Complementar nº 721, de 27 de junho de 2008 estabeleceu a possibilidade da utilização da OODC apenas na área central. Não se tratava de um aumento específico de potencial construtivo, mas da altura das edificações, que poderiam ultrapassar a cota de 610m para 650m. A fórmula para o cálculo somente foi estabelecida alguns meses depois, a partir da Lei Complementar nº 760, de 11 de março de 2009. Conforme a redação original desta nova lei, objetivava-se com a OODC o "incentivo da execução de programas e projetos habitacionais de interesse social" (MARINGÁ, 2009).

Com relação ao potencial construtivo, a lei do Plano Diretor estabelece os coeficientes de aproveitamento máximo para as macrozonas que devem orientar o zoneamento de uso e ocupação do solo a ser disciplinado na respectiva lei. No entanto, esta última lei da OODC citada (MARINGA, 2009) possibilitou que fossem extrapolados os coeficientes máximos de aproveitamento anterior-

mente estabelecidos pelo Plano Diretor. Na macrozona central, onde se estabelecia um coeficiente máximo de 4,5, foi possibilitado o alcance de 6,0, através do instrumento da OODC. Em seguida, essa incompatibilidade do Plano Diretor com a lei específica foi corrigida pela Lei Complementar nº 795, de 11 de janeiro de 2010. Contudo, com a edição da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei Complementar nº 888 de 26 de julho de 2011, novamente os coeficientes máximos do Plano Diretor foram ignorados, tornando inócuos os parâmetros estabelecidos pela lei geral de planejamento. Por exemplo, foi possibilitado o atingimento do coeficiente 4,5 para as Zonas Residenciais 4 e 6 enquanto que através dos parâmetros de macrozoneamento, definidos no Plano Diretor, o limite era de 3,5.

Com a superveniência da Lei de Uso e Ocupação do Solo, possibilitou-se a utilização da OODC em diversas áreas do Município. Nesse contexto também sobreveio uma nova legislação específica da OODC. A Lei Complementar nº 908, de 28 de dezembro de 2011 revogou completamente a primeira lei específica do instrumento. Através desta nova lei, possibilitou-se a contraprestação de outorga não apenas por dinheiro, mas também através da doação de imóveis. Essa lei específica foi alterada em 2012, através da Lei Complementar nº 932, de 21 de dezembro para ser integralmente revogada pela Lei Complementar nº 941, de 05 de março de 2013.

A lei específica de 2013 passou por uma alteração em 2015, até ser completamente revogada, desta vez pela Lei Complementar nº 1.064, de 13 de julho de 2016, atualmente em vigência.

Destaca-se da legislação em vigência uma abrupta mudança na fórmula da contraprestação, que passou a conceder descontos automáticos no cálculo da contrapartida, o que pode ter impactado na arrecadação de recursos, conforme será abordado. Inicialmente, o

texto original vinculava o pagamento da contrapartida da OODC com um certificado de potencial construtivo adicional que deveria ser adquirido pelo instrumento da transferência do direito de construir, o que acabou por ser revogado pela Lei Complementar nº 1.109, de 29 de dezembro de 2017. Em 09 (nove) anos da primeira regulamentação da OODC, ocorreram 08 (oito) alterações legislativas, sendo que em 03 (três) ocasiões, ou seja, em 2011, 2013 e 2016, a nova legislação revogou por completo a anterior.

Quadro 1 - Leis Complementares relativas à regulamentação da OODC em Maringá

Lei Complementar (Data)	Observação
721, de 27.06.2008	Incidência a partir da cota 610 até 650 na Zona Central
760, de 11.03.2009	Instituição da fórmula matemática; Destinação da contrapartida; Vedação do instrumento em determinadas áreas;
795, de 11.01.2010	Altera parcialmente a LC 760/2009
908, de 28.12.2011	**Revoga integralmente as LCs 760/2009 e 795/2010**
932, de 21.12.2012	Mudanças de coeficiente em ZR3
941, de 05.03.2013	**Revoga integralmente a LC 908/2011**
1023, de 03.07.2015	Isenta de OODC os imóveis da União Federal e Estado na ZE16
1064, de 13.07.2016	**Revoga integralmente as LC 941/2003 e 1023/2015**
1109, de 29.12.2017	Altera parcialmente a LC 1064/2016, desobrigando a utilização do CEPCAD

Fonte: IPPLAM (2021).

Além das já mencionadas incompatibilidades entre os coeficientes de aproveitamento fixados na Lei Geral do Plano Diretor, nas leis específicas da OODC e também da norma de Uso e Ocupação do Solo, até o presente momento não existe a fixação de coeficiente de aproveitamento básico no Município de Maringá, que está devidamente conceituado na legislação local como a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, outorgado gratuitamente. (MARINGÁ, 2006).Conforme determina a Lei Geral do Plano Diretor, em seu art. 100, a Lei de Uso e Ocupação deveria definir o coeficiente básico de aproveitamento,

o que não ocorreu. Os coeficientes foram fixados no seu máximo, definindo-se os coeficientes mínimos através de porcentagens aplicados aos primeiros. Vale esclarecer, contudo, que a definição de coeficiente de aproveitamento mínimo é relevante para a constatação de subutilização do imóvel urbano e a possível aplicação de outros instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e seu sucedâneo, qual seja, a progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU.

A Tabela 1 detalha os potenciais construtivos das zonas conforme lei de uso e ocupação do solo vigente, relacionando tanto o coeficiente máximo definido pela lei, que corresponde ao que seria o coeficiente básico, e o coeficiente passível de ser atingido através da OODC. Na tabela, o coeficiente máximo possível é o balizador da análise, e as zonas que estão listadas nas colunas à esquerda – quando outorgados gratuitamente ou com contrapartida da OODC.

Tabela 1 – Potencial construtivo possível para as zonas e eixos em Maringá.

Zoneamento[1] Coeficiente básico[2]	**Zoneamento OODC**	**CoeficienteMáximo**
Zona Especial 1 (Novo Centro)	Zona de Comércio Central	6,0
Zona de Comércio Central	Zona de Comércio e Serviços Zonas Residenciais 4 e 6 Zonas Especiais 16, 17 e 18	4,5
-	Eixo de Comércio e Serviços A	
Zona de Comércio e Serviços Zonas Residenciais 4 e 6 Zona Especial 17	Zona Residencial 3	3,5
-	Eixo Residencial B	
-	Zona Especial do Parque de TI	2,8
Eixo de Comércio e Serviços C	-	2,7
Zona Residencial 3	-	2,5
-	Eixo Residencial C	
Eixo de Comércio e Serviços D	-	2,2
Eixo de Comércio e Serviços A	-	1,8
Zonas Industriais	-	1,6

Zoneamento[1] Coeficiente básico[2]	Zoneamento OODC	CoeficienteMáximo
Zonas Residenciais 2 e 5; Zonas Especiais 16 e 18 Zona Especial do Parque de TI	-	1,4
Zona Residencial 1	-	

1. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS apresentam padrões variados para verticalização, mas não foram consideradas nesta tabela.

2. A lei não estabelece coeficientes básicos, somente coeficientes máximos e coeficientes passíveis de adquirir mediante pagamento da OODC. Portanto, aqui se considera o coeficiente básico como aquele concedido sem ônus.

Fonte: baseado em IPPLAM (2021).

As zonas que não são passíveis de aplicação da OODC são aquelas destinadas a ocupações residenciais uni e bifamiliares e as zonas industriais. Também os eixos de comércio e serviços ECSB, ECSC e ECSD não apresentam a possibilidade de aplicação da OODC. Já os Eixos Residenciais – ERB e ERC, que são eixos de ocupação multifamiliar com objetivo de promover adensamento, e que transitam por diversas zonas, principalmente aquelas predominantemente residenciais de ocupação horizontal e bifamiliares, somente são passíveis de serem concretizados mediante a contrapartida da OODC. Observa-se que o coeficiente na maior porção da cidade é o 1,4, coeficiente de aproveitamento da Zona Residencial 2 (ZR2), que corresponde a quase 60% do território (IPPLAM, 2021). Já nas zonas multifamiliares, a possibilidade de compra de potencial é pequena – aproximadamente 1,5 – além destas já apresentarem coeficientes razoáveis disponível gratuitamente.

No caso dos eixos residenciais, observa-se a OODC sendo utilizada para promover o empreendimento residencial multifamiliar, portanto, ela é absorvida pelo empreendedor quando da ação da fase de licenciamento da sua obra. Ou seja, o eixo é uma virtualidade, que com modelo de ocupação diferenciado, somente pode se

concretizar mediante contrapartida. No Eixo Residencial B (ERB) observa-se a maior possibilidade de acréscimo através da compra de potencial, que em geral parte de 1,4 (pois ele cruza principalmente áreas de ZR2) para 3,5. Nesses casos, observa-se a adoção de contrapartida como extremamente necessária, visto que quando da criação desses eixos residenciais, não foram consideradas as relações com a infraestrutura e os serviços públicos disponíveis. Nesses casos, além de imprescindível a aplicação adequada do instrumento para a qualificação da área que está sofrendo o processo de adensamento, a OODC deve estar alinhada a outros instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança, para que as medidas a serem adotadas sejam condizentes com o impacto e a necessidade daqueles que virão a residir nesses locais.

No entanto, o diagnóstico geral para Maringá quanto aos coeficientes é de que há grandes extensões de áreas destinadas a zonas multifamiliares, portanto, grande oferta de potencial construtivo disponível sem necessidade de contrapartidas (IPPLAM, 2021).

As leis específicas para regulamentação da OODC, já citadas anteriormente, regulamentaram a contrapartida a ser paga pela compra de potencial construtivo a partir de três modalidades de OODC: outorga por excedente de altura, outorga pela compra do potencial construtivo para torre e a outorga por compra de potencial construtivo para o embasamento.

A outorga para altura foi a primeira a surgir, mediante Lei nº 721, de 27 de junho de 2008, que permitia extrapolar a cota máxima de altura de edificações na Zona Central, até um limite (cota 650) através de pagamento de contrapartida. Em seguida, surgem as fórmulas para a compra de potencial construtivo em si, e posteriormente para o embasamento da torre, que permite edificar um terceiro pavimento no embasamento[3], desde que não excedida a

3 Na legislação de Maringá, o embasamento é compreendido por dois pavimentos (térreo + 1

altura máxima para o mesmo (10 metros de altura).

A fórmula da contrapartida por adicional construtivo multiplica a relação entre o coeficiente acrescido com o coeficiente máximo permitido na respectiva zona, e por fim, ao valor do terreno (Tabela 2). Em outras palavras, a relação aplicada vincula à quanto de área de terreno - com o mesmo potencial construtivo - o empreendedor precisaria adquirir para construir a área pretendida. Ou seja, quanto de solo estaria de fato sendo criado. A Tabela 2 apresenta a fórmula e exemplifica o exposto, partindo de um exemplo da compra de 1,0 de potencial (coeficiente adicional) para um terreno de 1.000 metros quadrados de área e de potencial construtivo máximo 3,50, ou seja, 3.500 metros quadrados.

Tabela 2 - Exemplo da aplicação da fórmula de contrapartida da OODC

FÓRMULA			
Valor outorga =	Área Terreno (m²)	$\frac{\text{x Coeficiente adquirido x}}{\text{Coeficiente máximo permitido*}}$	Valor Terreno (valor/m²)
EXEMPLO			
	1.000 m²	1,0 / 3,5	
Valor outorga =		286 m²	x Valor Terreno

* Para Maringá, o definido como coeficiente máximo é na verdade o coeficiente básico da zona.

Fonte: Leis Complementares nº 721/2008, 760/2009, 795/2010, 908/2011, 932/2012, 941/2013, 1023/2015, 1064/2016 e 1109/2017, Maringá 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016 e 2017; elaborado pelos autores.

Ou seja, para que o empreendedor possa executar 4.500 metros quadrados em áreas construídas, ele demanda de uma área de 1.286

pavimento) e deve ter altura máxima de 10 metros. O terceiro pavimento, em edificações verticais, somente pode ser edificado mediante pagamento de contrapartida, respeitando a altura máxima estabelecida anteriormente.

metros quadrados, ou seja, precisaria adquirir 286 metros quadrados em área de terreno. Essa análise demonstra que a estrutura da fórmula está intrinsecamente ligada à origem e propósito do instrumento.

A fórmula para cálculo de adicional de altura também se vincula a área do terreno, no entanto, calcula-se 10% das áreas a serem construídas e estabelece a mesma relação da fórmula anterior. Destaca-se que a outorga por aumento de altura, aplicada acima do máximo permitido pela lei de uso e ocupação do solo (da cota 610 até a cota 650 metros) era somada ao valor relativo ao potencial construtivo. Em 2011, a alteração da lei estipula um aumento na cobrança, computando 30% do total das áreas a serem construídas acima da cota 610 m a partir de então. A Tabela 3, a partir do mesmo exemplo adotado anteriormente, demonstra em valores a aplicação da fórmula.

Tabela 3 - Fórmula para cálculo da OODC de adicional de altura

FÓRMULA			
Valor outorga de altura =	percentual x Área total a ser construída do pav. tipo (m²) / Coeficiente máximo permitido*		Valor Terreno (valor/m²)
	2009	2011	
	0,1 x área construída / Coeficiente máximo permitido*	0,3 x área construída / Coeficiente máximo permitido*	x Valor Terreno
EXEMPLO			
Valor out. altura =	28,6 m²	85,8 m²	x Valor Terreno

* Para Maringá, o definido como coeficiente máximo é na verdade o coeficiente básico da zona.

Fonte: LC nº 760/2009, Maringá (2009); LC nº 908/2011, Maringá (2011); elaborado pelos autores.

A cobrança da outorga por acréscimo de altura deve ser analisada de maneira diferente da outorga de potencial construtivo, apesar de, para sua mensuração, relacionar-se com a área a ser constru-

ída. A outorga de altura é um instrumento que tem uma finalidade diferente por relacionar-se a parâmetros urbanísticos de controle de edificação e de paisagem. Controles de altura relacionam-se à composição da paisagem e de outros fatores incidentes no ambiente urbano, como a composição de conjuntos edificados harmônicos, as relações da cidade com a escala do pedestre, a insolação e seus impactos na vizinhança, entre outros. No entanto, entende-se que a possibilidade de construir alturas mais elevadas também gera uma valorização adicional ao lote e principalmente ao imóvel edificado. Talvez caiba a este um instrumento específico, que não se desvirtue a partir do entendimento equivocado de estar relacionada somente ao potencial de se edificar, como ocorreu nas alterações legislativas, onde a cota de altura deixou de ser aplicada com justificativas vinculadas a parâmetros de potencial construtivo e às taxas de ocupação da torre.

A terceira fórmula presente na lei da OODC corresponde à possibilidade de acrescer potencial construtivo no terceiro pavimento do embasamento. Em outras palavras, a possibilidade de se edificar um terceiro pavimento - além do térreo + 1 pavimento permitido - sem que se extrapole a altura máxima da base de um edifício vertical. Nesses casos, a fórmula é semelhante à da altura, no entanto majora a área construída em uma vez em meia (1,5) para o cálculo. Esta modalidade pode ser aplicada em todas as zonas onde é permitido verticalização, a partir da composição embasamento e torre.

No ano de 2016, a alteração legislativa, além de excluir a cobrança por altura excedente - além da cota 610 m, também apresenta a possibilidade de aplicação de desconto sobre a contrapartida, em relação à taxa de ocupação da torre. A fórmula do desconto propicia um percentual de 25% até o máximo de 50 % de desconto

do valor da contrapartida (para taxas de ocupação menores que 0,25 ou 25%). Esse desconto foi justificado à época para estimular a redução das taxas de ocupação das torres, promovendo torres mais esbeltas que gerassem mais espaços entre elas, promovendo também maior incidência de luz solar, ventilação natural, entre outros fatores. No entanto, para as taxas de ocupação de 50% (máximo já permitido pelo zoneamento) também há aplicação de desconto de 25%, mesmo somente seguinte os parâmetros da lei, e além disso, avaliar somente a taxa de ocupação não garante outros atributos relacionados à forma ou composição de conjunto. Novamente, verifica-se a captura de um instrumento para um fim diferente daquele à que ele se propõe, ao passo que aplica descontos relativos a parâmetros urbanísticos e construtivos, deixando assim de cumprir a sua função real.

Além do desconto expressivo no cálculo da contrapartida, em documento publicado pela equipe de revisão do plano diretor (IPPLAM, 2021) foram identificadas que as áreas construídas que são computáveis para o cálculo do CA – e, portanto, incidem sobre o cálculo da OODC – representam em média somente 60% da área total edificada. Em edifícios de alto padrão essa média representa 51 %. Ou seja, os descontos ocorrem em dois níveis, inicialmente através das áreas não computáveis, e em seguida, através do desconto direto no valor da contrapartida. Os percentuais de áreas não computáveis também demonstram que se cobram contrapartidas relativamente maiores para empreendimentos de padrões mais baixos, visto que, nesses casos, o coeficiente computado é muito próximo daquele executado, e quanto maior o padrão do empreendimento é também maior o desconto para as áreas computáveis, portanto menor a incidência da cobrança da contrapartida por potencial construtivo.

Portanto, como pontos positivos do instrumento OODC no município de Maringá estão a fórmula de cálculo da contrapartida, que se relacionada adequadamente ao princípio da valorização do solo através da permissão de compra de potencial construtivo, e também da adoção dos valores de imóveis aplicados ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, que recebem constante atualização e portanto estão mais próximos dos valores reais dos mesmos. Ademais, conclui-se que os principais impedimentos ao sucesso da utilização da OODC no município estão relacionados aos descontos aplicados nas áreas não computáveis e posteriormente o desconto no valor final da contrapartida, bem como a grande oferta de potencial construtivo disponível através do zoneamento.

4. Implementação do instrumento

Conforme abordado até aqui, o instrumento da OODC tem por finalidade da captura da valorização imobiliária e a posterior redistribuição à coletividade, através da execução de infraestrutura urbana naquelas áreas carentes de tal. Embora esse seja seu papel principal, a sua implementação também pode direcionar as possibilidades ou não de adensamento construtivo, tudo seguindo uma lógica de oferta da infraestrutura presente, cuja manutenção é geralmente custeada pelo erário.

No caso de Maringá, tratado no tópico antecedente, várias foram as legislações que têm tratado do instrumento. A cada novo arranjo institucional e normativo podem ocorrer mudanças na paisagem urbana e o desenvolvimento de uma parte do território em detrimento da outra. Contudo, o resultado mais instantâneo diz respeito

à arrecadação monetária, oriunda do instrumento.

Neste sentido, nos termos já publicados pelo IPPLAM (2021) e também através de consulta no Portal de Transparência do Município de Maringá (2021) os dados de arrecadação demonstram uma sensível queda a partir do ao de 2016. Sem desconsiderar outros aspectos que pode ter influência nessa diminuição de recursos, tais como uma possível crise no setor imobiliário em 2017-2018, o fato coincide com a alteração legislativa ocorrida naquele ano de 2016.

Tabela 4 - Arrecadação Outorga Onerosa em Maringá (2014 - 2020)

ANO	VALOR
2014	R$ 14.033.295,87
2015	R$ 8.133.691,93
2016	R$ 1.739.668,76
2017	R$ 1.654.944,24
2018	R$ 1.623.092,40
2019	R$ 6.277.554,07
2020	R$ 8.342.640,29

Fonte: IPPLAM (2021).

Através de dados obtivo no Portal da Transparência do Município de Maringá (2021), constata-se que, diferentemente da OODC, os recursos oriundos do o imposto de transmissão de bens inter vivos – ITBI aumentou nesse mesmo período. Trata-se do imposto que reflete as negociações imobiliária realizadas no município e, portanto, também pode indicar se o setor está aquecido ou não.

Comparando-se os dados, verifica-se que em 2014 a receita de outorga onerosa, em relação ao ITBI, representava mais de 32% (trinta e dois porcento). Depois da alteração legislativa em 2016, esse percentual chegou a menos de 4% (quatro por cento) nos anos de 2017 e 2018. Somente nos últimos dois anos, em 2019 e 2020,

que esse percentual voltou a apresentar dois dígitos, alcançando 10% (dez por cento) e 11% (onze por cento) aproximadamente.

Tabela 5 - Comparativo de arrecadação entre ITBI e OODC por ano (2014 – 2020).

ANO	ITBI	OODC	PERCENTUAL
2014	R$ 43.617.199,18	R$ 14.033.295,87	32,17%
2015	R$ 43.075.718,81	R$ 8.133.691,93	18,88%
2016	R$ 41.708.609,81	R$ 1.739.668,76	4,17%
2017	R$ 44.630.656,23	R$ 1.654.944,24	3,71%
2018	R$ 57.566.750,24	R$ 1.623.092,40	2,82%
2019	R$ 60.852.981,00	R$ 6.277.554,07	10,32%
2020	R$ 70.512.781,17	R$ 8.342.640,20	11,83%

Fonte: IPPLAM (2021) e Maringá (2021). Organizado pelos Autores.

Outro ponto de destaque em relação à contrapartida é que atualmente a legislação permite o recebimento de dinheiro, imóveis e também a execução de obras de infraestrutura urbana. Conforme disposto no Decreto nº 454, de 17 de abril de 2018, é possível antecipar o pagamento da outorga onerosa com a execução de obras, consoante os trâmites estabelecidos neste regulamento. Tal fato também pode impactar no recebimento dos valores, já que o valor de potencial construtivo pode ser transformado diretamente em benfeitorias, no contexto do referido regulamento.

Por fim, considerando os também já mencionados princípios e diretrizes de direito à cidade incorporados nas legislações urbanísticas, o Plano Diretor de Maringá determina que exista um controle social na aplicação do instrumento da OODC. Neste ponto, destaca-se a previsão de que o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial deveria monitorar a concessão e a aplicação da OODC, o que até o presente momento não foi efetivo.

Ademais, também está previsto na legislação que o impacto da OODC deve ser controlado permanentemente pelo órgão de

pesquisa, planejamento e gestão territorial (MARINGÁ, 2006) que hoje é exercido pelo IPPLAM. Contudo, o arranjo institucional existente faz com que o instrumento tramite por diversas secretarias municipais sem a participação da autarquia de planejamento. A OODC é calculada diretamente pela Secretaria de Urbanismo no âmbito da aprovação de projetos. A arrecadação, por sua vez, processa-se na Secretaria de Fazenda e também na Dívida Ativa, atualmente vinculada à Procuradoria-Geral. Não há, portanto, uma centralização no IPPLAM.

5. Considerações Finais

Como resultados desta análise, verificou-se a relevância da arrecadação através da OODC na cidade de Maringá, e como alterações pontuais nos regulamentos podem impactar a eficiência do instrumento. Conclui-se necessária a revisão dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo a partir da análise de infraestrutura pré-existente e de investimentos realizados pelo poder público. Ademais, as áreas não computáveis devem ser reavaliadas para corrigir as distorções verificadas, bem como a fórmula de desconto, que é um dos maiores impedimentos da efetivação adequada do instrumento. É necessária avaliação constante do instrumento, bem como o resgate do conceito e o objetivo do mesmo, evitando inadequações em relação a outros instrumentos e parâmetros disponíveis.

Destaca-se para a necessidade de aprofundamento em relação ao momento de incidência da contrapartida sobre a valorização, visto que hoje, o ônus tem recaído principalmente sobre o empreendedor que licencia e executa um empreendimento e não sobre o

proprietário da terra valorizada. Além disso, avaliar medidas para efetivar a recuperação dessa valorização de maneira equilibrada e viável para os municípios.

Referências

COSTALDELLO, Angela Cassia. **As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência do Direito Urbanístico**. Revista da Faculdade de Direito UFPRF, v. 45, 2006.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. 2017. in: TEXTO PARA DISCUSSÃO, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990-

DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

FERNANDES, Edésio. **Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil**. Oculum ensaios. Revista de Arquitetura e Urbanismo. n. 4. p. 16-31. 2005.

IPPLAM. INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGÁ. **Sistema de Sustentação Adaptado. In: Plano Diretor Municipal de Maringá: revisão 2020-2030**. Análise Temática Integrada. Maringá, 2021. Disponível em: Revisão Plano Diretor de Maringá/PR 2020-2030 (maringa.pr.gov.br) Acessoem: 01 out. 2021.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamento Urbanístico**. Documento de Trabalho LinconlInstituteof Land Policy. V. 5, 2013. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full_0.pdf. Acesso em 20, jul. 2021.

MARINGÁ. Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006. **Cria o Plano Diretor de Maringá**. Disponível em: http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9166_texto_integral. Acesso em 27 set. 2021.

MARINGÁ. **Lei Complementar nº 760, de 11 de março de 2009**. Dispõe sobre a autorização da outorga onerosa do direito de construir, através da contrapartida ao poder público municipal, para a execução de programas habitacionais de interesse social e dá outras providências. Disponível em: http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10310_texto_integral. Acesso em 27 set. 2021

MARINGÁ. **Portal da Transparência**. Disponível em: http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/. Acesso em 04 out. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 9. ed. Atualizado por Eurico de Andrade Azevcedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório Di Sarno. São Paulo: Malheiros, 2005.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Teresa C.; JORGENSEN JR., Pedro. **Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direitos de Construir – OODC**. Revista de Direito da Cidade. v. 03, n. 02, pp. 156-205, 2011.

SOUSA, Luciane Martins Carneiro. **Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e sua contraprestação como compensação urbanística**. Revista de Direito da Cidade, v. 08, n. 1, p. 193-224, 2016.

Panorama dos instrumentos de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas em Curitiba – Brasil

Emanoele Leal[1]

Resumo

Na 21ª Conferência das Partes assinado em Paris, 195 países assinaram acordo com objetivo de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima. O centro do acordo foi a redução de emissões e da temperatura média global em 2ºC acima dos níveis pré-industriais. O Brasil, signatário do acordo, comprometeu-se a reduzir a emissão de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% até 2020. O Município de Curitiba, por meio de Carta Aberta assinada por representantes do governo e sociedade civil se comprometeu com a meta nacional. O contexto pandêmico retomou a discussão das cidades mais verdes e resilientes. Esse artigo pretende apresentar um panorama, não exaustivo, dos instrumentos que permitem à cidade mitigar ou se adaptar aos efeitos das mudanças climáticas. Aqui mostramos a utilização de instrumentos de política urbana (planejamento, jurídicos, políticos e de financiamento) que podem ter um viés mitigador (redução de emissões, aumento de sumidouros, preservação de ecossistemas naturais) e adaptativo (aumento

1 Arquiteta e Urbanista pela Universidade Católica do Paraná, Especialista em Gestão do Solo pela Universidade Católica do Paraná, MBA em Gerencia de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas, técnica do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, mestranda em Planejamento Urbano pela UFPR. Email: emanoele.leal@gmail.com.

da resiliência dos serviços ecossistêmicos, desenvolvimento sustentável) aos efeitos negativos das mudanças climáticas (aquecimento global, ilhas de calor, desastres naturais, inundações, problemas de saúde, dentre outros). O estudo também detalha que a utilização dos instrumentos de política urbana (transferência potencial construtivo, reserva particular do patrimônio natural municipal, setor especial de áreas verdes) que incentivam a manutenção dos sumidouros municipais. Ainda permite constatar que é possível o protagonismo do Município, dentro do pacto federativo pelo enfrentamento das mudanças climáticas. O caso de Curitiba mostra que agregar o componente verde às políticas e aos instrumentos já conhecidos e utilizados no Brasil pode gerar benefícios tanto para o clima como para o desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas; Mitigação; Adaptação; Instrumentos; Cidade Resiliente.

1. Introdução

Na 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, em Paris 195, países assinaram um novo acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças. O centro do acordo é o compromisso de redução de emissões para manter o aumento da temperatura média global em menos de 2º C acima dos níveis pré-industriais. O Brasil foi um destes países e estabeleceu em sua Política Nacional sobre Mudanças do Clima metas de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até

2020. Com 84,36% da população brasileira vivendo em cidades, o planejamento e gestão urbanos são um importante componente da estratégia nacional de mitigação e adaptação dos efeitos das mudanças climáticas. O Município de Curitiba por meio de Carta Aberta elaborada em colaboração com o ICLEI e assinada por representantes de diversos setores da sociedade civil organizada, ambientalistas e órgãos públicos, também se comprometeu com esta meta.

A pandemia do Coronavírus reforçou a necessidade de aumentar a resiliência das cidades. O recente relatório da UNHABITAT denominado *Cities and pandemics: towards a more just, green and healthy futures* (2021) analisa e apresenta morfologias e sistemas urbanos que podem ser reconfigurados não apenas para aumentar a resiliência para efeitos da pandemia. Dentre essas medidas está a promoção de cidades mais verdes e mais adaptadas aos possíveis efeitos das mudanças climáticas.

O objetivo desse artigo é estabelecer um panorama, não exaustivo, dos instrumentos de política urbana que contribuem para mitigação ou adaptação às mudanças climáticas na Política Urbana de Curitiba. Complementarmente será mais detalhada a contribuição da aplicação da transferência do potencial construtivo.

O artigo será desenvolvido com duas partes. A primeira visa apresentar Curitiba no cenário do planejamento urbano e das mudanças climáticas, tratando os temas das competências para o desenvolvimento territorial urbano e a gestão ambiental no Brasil e a descrição breve sobre a cidade de Curitiba, seu sistema de planejamento urbano e os marcos normativos para o desenvolvimento urbano local. E a segunda apresenta o conteúdo principal, ou seja, as medidas de mitigação, adaptação e redução de risco de desastres naturais no planejamento urbano brasileiro; as medidas de mitigação, adaptação e redução de risco de desastres naturais no planeja-

mento urbano de Curitiba; o panorama das iniciativas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e instrumentos para manutenção e aumento dos sumidouros (áreas verdes) em Curitiba.

O método utilizado se desenvolveu em quatro etapas. A etapa 1 relativa à definição de critérios para o enquadramento de iniciativas como de mitigação ou adaptação dos efeitos das mudanças climáticas. Nessa etapa foram selecionados em documentos oficiais, em especial no Plano Municipal sobre Mudanças Climáticas, critérios para o enquadramento de uma iniciativa como adaptativa ou mitigadora. A segunda fase foi o levantamento de iniciativas presentes em políticas urbanas e/ou ambientais de planejamento, cargas urbanísticas e instrumentos tributários e financeiros. A terceira, foi a classificação das iniciativas levantadas na etapa 2 a partir dos critérios estabelecidos na etapa 1. Por fim, a fim de explicitar melhor o resultado obtido foi realizado um estudo de caso, o qual foi apresentado na forma de relato, das iniciativas para proteção e preservação dos sumidouros locais (áreas verdes).

2. Antecedentes e contexto de Curitiba

2.1. Competências para o desenvolvimento territorial urbano e a gestão ambiental no Brasil

A Constituição Federal Brasileira estabelece a função social e ambiental da propriedade urbana (CF, art. 225; CF, art. 182 e 183) como constitutivos do direito de propriedade. Em que pese essa ligação tão forte entre o urbano e ambiental, elas tendem a serem tratadas separadas.

A questão ambiental e a questão urbana são tratadas em legislações setoriais separadas, porém, em que pese se entrelacem, e muito, quando se trata de cidades como o faz os IV, XII e XIII do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2011.

O Brasil é um país federativo composto por estados e municípios dotadas de governo e leis orgânicas próprias, sendo autônomos com competências constitucionalmente estabelecidas.

Segundo José Afonso da Silva (2012, p.63) a competência urbanística é concorrente no regime jurídico brasileiro. Para o jurista, cabe a União editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais (CF, art. 21, XX e XXXI, e 24, I, e §1º). Aos Estados compete dispor sobre normas urbanísticas regionais - estaduais ou intermunicipais, suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (CF, art. 24, I e §2º), assim como plano urbanístico estadual e regional. Aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial para o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da propriedade e da cidade (CF, art. 30, VIII, art. 182, art. 183). O autor salienta que a competência municipal não é meramente suplementar das normas federais ou estaduais, pois tem competência constitucional própria.

Em um olhar mais atento ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001, art. 2º, IV, XII, XIII) se verifica que, no meio urbano, é poder/dever do Município estabelecer planejamento urbanístico que previna danos, proteja, conserve e recupere o meio ambiente.

Portanto, o desenvolvimento urbano brasileiro tem por obrigação ser planejado de modo que o desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial de sua população e atividades econômicas evitem e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (EC, Art. 2º, inc. IV)

Contudo, o que se verifica na prática é que os Municípios muitas vezes limitam-se ao estabelecido em normativas supra municipais de meio ambiente no que concerne ao desenvolvimento urbano que integra o componente ambiental. Posto isto, cabe também ressaltar que o estabelecido na lei federal não é conteúdo de pouca quantidade ou qualidade, e talvez este ponto explique a pouca inovação por parte dos Municípios.

Em geral cabe aos Estados a gestão ambiental. Contudo alguns Municípios, como Curitiba, possuem gestão plena ambiental, o que, na prática, significa em um repasse de competências ambientais desde para o Município.

Curitiba no decorrer de sua história tomou partido do componente ambiental como um de seus eixos de desenvolvimento. E inovou incorporando novos elementos e instrumentos de viés ambiental em sua política urbana.

2.2. Descrição breve sobre a cidade de Curitiba, seu sistema de planejamento urbano e marcos normativos para o desenvolvimento urbano local

Curitiba, capital do Estado do Paraná no Brasil, ocupa uma superfície de 432,17 km2 e possui uma população estimada de 1.917.185 (IBGE–Estimativa/2018). É cidade polo do conjunto de 29 municípios que formam a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Situa-se no primeiro planalto paranaense a 934,6 metros de altitude.

A RMC, abrangendo 16.581,18 km2 e uma população de 3.537.894 (IBGE–Estimativa/2016), situa-se na porção leste do Estado, limitando-se ao norte com o Estado de São Paulo e ao sul com o Estado de Santa Catarina.

O processo de urbanização de Curitiba e RMC foi reflexo da situação socioeconômica do País com intensa migração rural-urbana na década de 70. Na década de 70 a RMC foi a que apresentou os maiores índices de crescimento populacional entre todas as regiões metropolitanas do país, com taxas de crescimento de 5,33% ao ano. Nos anos 80 o crescimento tornou-se menos intenso, caindo para 2,89%, na década de 90 o município polo apresentou taxa anual de 2,11% e a RMC 3,09%, e entre 2000 e 2010 o índice foi de 1,37% para a RMC e 0,99% para Curitiba. (IBGE – Censo Demográfico)

A ocupação territorial foi condicionada pelas características geográficas: a leste os mananciais das cabeceiras do Rio Iguaçu, ao sul as áreas inundáveis do mesmo rio, ao norte a topografia ondulada, e a oeste, áreas mais adequadas à ocupação. Na área Norte existe aquífero subterrâneo KARST, fundamental para a reposição de água das nascentes dos mananciais, com topografia ondulada e subsolo frágil, não permitiu a implantação grandes obras de infraestrutura que promovessem a ocupação urbana e o seu adensamento. À Oeste formam-se as barreiras com os mananciais dos rios Passaúna e Rio Verde. Na região Leste situam-se os mananciais de abastecimento e barreira natural a Serra do Mar. Estes são fatores que restringem o adensamento populacional e o desenvolvimento da região. O vetor de crescimento da região é Sul devido a existência de áreas planas e solos mais adequados.

Curitiba tem sistema de controle urbano formal desde o século XVIII, contudo foi na década de 1940 que inicia a utilizar Planos Diretores.

Em 1940 foi elaborado o Plano Diretor de Urbanização de Curitiba, o Plano Agache, que estruturou a cidade de forma radial com grandes avenidas, favorecendo a circulação urbana e setorizando a cidade de acordo com funções urbanas separadas.

Em 1966 um novo Plano Diretor muda a estrutura de crescimento da cidade para linear, sendo o desenvolvimento urbano direcionado pelo tripé uso do solo, sistema viário e transporte. O desenvolvimento linear foi possível com a implantação de eixos viários, formando um Sistema Trinário, denominado de Eixos Estruturais, que induziam o adensamento populacional ao longo sistema viário e transporte público de alta capacidade.

Em 2015 o Plano de 1966 foi adequado ao novo marco federal da Política Urbana denominado Estatuto da Cidade. A principal mudança foi a incorporação de novos instrumentos de política urbana e a mudança da estrutura da lei do plano que, além das diretrizes de ordenamento territorial incorpora várias outras políticas setoriais. Em seu artigo 66, a Lei 14.771/2015 que aprovou o plano estabelece instrumentos para mitigação e adaptação as mudanças climáticas, dentre eles o pagamento por serviços ambientais, o Plano de Mitigação e Adaptação as Mudanças de Clima e a compensação por serviços ambientais. Ainda estabelece que as ações e medidas previstas no Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas deverão incorporar, sempre quando possível e preferivelmente, o conceito de adaptação baseada em ecossistemas.

Os efeitos mais graves das alterações climáticas vivenciadas em Curitiba são ilhas de calor, inundações e problemas de saúde, que afetam especialmente a população de menor renda.

Em que pese o desenvolvimento planejado da cidade, conforme o Censo (IBGE, 2010) 10,64% dos domicílios particulares permanentes estão em assentamentos precários. Os assentamentos localizam-se especialmente ao longo de rios, onde haviam áreas abandonadas que foram invadidas. Em 2007 eram 252 ocupações e 13.136 domicílios em áreas de preservação permanente dos rios. Este número está em atualização pelo setor responsável.

Um estudo desenvolvido por KRUGER e ROSSI (2015) demonstrou efeitos de ilhas de calor com acréscimo de 4 a 5º C no final do século, com aquecimento e aumento do stress térmico por calor externamente e, de forma mais intensificada, internamente nas edificações, em áreas com menor arborização urbana, que coincide com áreas ocupadas por população de baixa renda.

O inventário de emissões de gases de efeito estufa foi elaborado em 2008, 2012 e 2013, e mostra a tendência de crescimento das emissões de 3,52TCOeq, 3,67TCOeq e 4,13TCO2eq. Isto ocorre porque Curitiba é a segunda cidade brasileira mais motorizada, com 1,26 habitantes/veículo. O componente transporte era 86% das emissões em 2008 e 72% das emissões em 2013.

A Organização Mundial da Saúde recomenda o índice de 12 m² de área verde por habitante, e Curitiba possui 64,5m²/habitante, conforme aponta a secretaria municipal de meio ambiente, sendo um dos melhores índices entre as capitais brasileiras.

Curitiba tem a melhor qualidade do ar entre as cidades de grande porte do Brasil. A informação tem como base pesquisa inédita da Organização Mundial da Saúde (OMS), que monitorou 1,1 mil cidades de 91 países. A OMS recomenda que a concentração de partículas finas de poluição no ar não passe de 20 microgramas, ou seja, 20 milionésimos de grama por metro cúbico de ar, índice alcançado pelo Município.

O inventário do estoque de carbono em áreas nativas resultou em uma quantidade média de 174,1 t C/ha. Em relação à primeira medição (2008), houve um incremento de 2,9 t C/ha/ano. O estoque contido nas 15 UCs municipais amostradas representa um total de 42.854 t C, indicando um incremento anual de 720 t C fixadas somente nestas UCs. Extrapolando a estimativa para todos os maciços florestais do município que se inserem nas categorias "Mata

nativa" e "Mata nativa com Araucária" (SMMA), que recobrem 6.554 ha do município, são fixados anualmente nestas áreas 19.007 t C. Estoques de carbono da arborização urbana: Foi estabelecido um estoque total de 42.188 t C contido na arborização urbana, tendo-se em vista o universo amostral fornecido pela Prefeitura (99.188 indivíduos mensurados, 82.627 foram utilizados na avaliação da composição do estoque de carbono). Foi estabelecido um estoque total de 42.188 t C contido na arborização urbana, tendo-se em vista o universo amostral fornecido pela Prefeitura (99.188 indivíduos mensurados, 82.627 foram utilizados na avaliação da composição do estoque de carbono).

Estudo de Vulnerabilidade socioambiental realizado em parceria com o ICLEI (2012), indica que as áreas de maior vulnerabilidade estão em ocupações irregulares nas margens dos rios.

Buscando recuperar e proteger a biodiversidade local, manter a qualidade de vida dos cidadãos e contribuir para a redução da emissão de gases de efeito estufa, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente criou e implantou em 2006 o Programa Biocidade – Biodiversidade Urbana. O programa Biocidade é um sistema de gestão que reúne os esforços das diferentes áreas da administração municipal para combater as perdas da biodiversidade no meio ambiente urbano, compatibilizando o desenvolvimento da cidade com a conservação da natureza. Ele deu a Curitiba o prêmio *Globe Award Sustainable City*, de cidade mais sustentável do mundo.

3. Resultados e discussão

3.1. Medidas de Mitigação, adaptação e redução de risco de desastres naturais no planejamento urbano de Curitiba

O desenvolvimento urbano de Curitiba, mesmo sem uma política específica de Mudanças Climáticas, ocorreu de forma adaptativa e mitigadora. A preocupação com o meio ambiente sempre foi tema central do planejamento urbano municipal. Ações adaptativas como parques/bacias de retenção, desocupação de áreas de inundação, adequação dos sistemas de drenagem, estímulo a preservação e conservação de áreas verdes, estímulo produção alimentar local ou imediata, compactação do desenvolvimento urbano, prioridade do transporte coletivo ao transporte individual, controle de poluição atmosférica, vêm evoluindo desde a década de 1970 em Curitiba.

Um marco normativo local abrangente está em elaboração - Plano Municipal sobre Mudança Climática. Enquanto isso, foi criado pelo Decreto Municipal nº 498/2016 o Fórum Curitiba sobre Mudanças do Clima, composto por poder público, universidades, ONG´s e sociedade civil.

O Decreto também estabelece a estratégia do Município para as ações sobre a mudança do clima e resiliência. A Estratégia de Curitiba utiliza como conceitos norteadores o desenvolvimento sustentável e a busca da harmonia da as atividades do homem com o funcionamento dos sistemas naturais e, desta forma, privilegia a valorização das unidades de conservação, redução, reuso e reciclagem de resíduos, economia e fontes alternativas de energia, a recuperação de áreas degradadas e a renaturalização de rios.

As ações desta Estratégia são definidas no documento e incluem: atualização dos inventários e carbono e emissões; estudos de vulnerabilidade; definição de metas de redução de emissão; mapas de risco; Plano Municipal de Resiliência, Mitigação e Adaptação; Audiências Públicas e Lei Específica. Já foram realizados os inventários, estudos de vulnerabilidade e mapas de risco. Nesses documentos Curitiba adota o conceito de Adaptação baseada em Ecossistemas (AbE) para alcançar resiliência.

3.2. Panorama das iniciativas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em Curitiba

O panorama de iniciativas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em Curitiba é bastante extenso. Desde 1991, a cidade possui uma forte e atuante Secretaria Municipal de Meio Ambiente que está sempre executando medidas "adaptativas". Tão forte quanto à institucionalização da questão ambiental são as iniciativas cidadãs e o terceiro setor na área ambiental em Curitiba. Face a disponibilidade para este trabalho, optamos por elaborar um quadro exemplificativo e não exaustivo.

Para fins de nossa classificação, adotamos o conceito de mitigação como mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros (Lei Federal 12.187/2009, art. 2º, VII). Portanto iniciativas que visem: a) redução de emissões; b) aumento de sumidouros; c) preservação de ecossistemas naturais.

Adotamos para adaptação como iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima (Lei Federal 12.187/2009, art.2º, I). Portanto iniciativas que visem: d) aumento da resiliência, especialmente dos serviços ecossistêmicos (provisão, regulação, culturais, suporte); e) desenvolvimento sustentável.

Quadro 1 – Panorama das Iniciativas de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas em Curitiba

<table>
<tr><th>TIPO DE INSTRUMENTO</th><th>MITIGAÇÃO</th><th>ADAPTAÇÃO</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Planejamento</td><td>Inventário de Emissões de GEE (A)
Inventário de Sumidouros (B, C)
Plano de Redução de Emissões de GEE (A, B)</td><td>Plano de Saneamento e Drenagem Urbana (D, E)
Estudo de Vulnerabilidade Social/ Ambiental/Econômica (D)</td></tr>
<tr><td colspan="2">(A, B, C, D, E)
Plano Diretor
Plano de Desenvolvimento Regional
Planos Setoriais
Planos Estratégicos
Desenvolvimento de Bairros Sustentáveis e Regularização Fundiária Sustentável</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Cargas Urbanísticas
(Gestão do Solo e Financiamento)</td><td>(A,B,C)
Arborização de Compensação
Arborização Obrigatória</td><td>Desenho Sustentável (norma de edificações) (A, C, D, E)
Retardadores Pluviais (D)</td></tr>
<tr><td>(A, B, C, D, E)
Unidades de Conservação Municipais
Reservas Particulares de Preservação Ambiental</td><td>(A, C, D, E)
Estudos de Impacto de Vizinhança
Estudo de Impacto Ambiental</td></tr>
<tr><td colspan="2">Operação Urbana Consorciada Linha Verde (A, B, C, D, E)
Transferência do Direito de Construir (B, E)
Outorga Onerosa do Direito de Construir (E)
Setor Especial de Áreas Verdes (A, B, C, D, E)</td></tr>
<tr><td>Tributários e Financeiros</td><td colspan="2">Imposto Predial e Territorial Urbano Verde-Azul (B, C. E)
Pagamento por Serviços Ambientais (B, C. E)</td></tr>
</table>

Elaboração: a autora.

3.3. Instrumentos para manutenção e aumento dos sumidouros (áreas verdes) em Curitiba

A Transferência do Direito de Construir (TDC), em Curitiba também denominada Transferência de Potencial Construtivo é a autorização expedida pelo Município ao proprietário do imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local ou alienar mediante escritura pública o potencial construtivo de determinado lote.

A Lei Municipal 9803/2000 é o atual regulamento do instrumento, ela estabelece as finalidades de aplicação do instrumento, a fórmula da transferência e para onde o potencial pode ser transferido.

Em linhas gerais a ferramenta pode ser utilizada de duas formas:

1. Emissão de Certidões de Potencial Construtivo como pagamento da transferência de áreas ao Município, para utilização fora do lote;
2. Determinação de parâmetros especiais de ocupação no próprio lote em troca de preservação de patrimônio natural ou histórico.

No caso 1, o Município determina e concede o potencial construtivo do lote (área do lote x coeficiente de aproveitamento básico do lote) por meio de emissão de certidão de concessão de potencial construtivo e o proprietário pode alienar, diretamente, total ou parcialmente este potencial no mercado para construtores que tenham interesse de construir além do coeficiente básico em outros lotes. Para utilizar o potencial construtivo o comprador deve apresentar documentação de compra e o Município executa um cálculo de conversão equivalente área/valor da área que cede para a área que recebe, obedecendo o regulamento do Decreto Municipal

1850/2012. O conceito é que o valor da área que cedeu o potencial seja igual ao valor da área que recebe o potencial, e não a área. Como exemplo: potencial construtivo de lote A de 500m², cujo coeficiente de aproveitamento básico é 1,0, é 500m²; se avaliado em R$ 500/m², resulta em um valor a transferir de R$250.000, se este valor for transferido para construir um edifício em um lote B de mesma área, porém valor superior de R$ 800/m², a aquisição do potencial pelo proprietário do lote B do proprietário do lote A permitiria um aumento de 312,5m² no edifício do lote B passando o coeficiente final para 1,625. Se esse potencial fosse transferido para um lote C de menor valor R$ 300/m², o potencial construtivo adquirido seria de 833m², resultando em um coeficiente final máximo de 2,67. Em ambas situações foi considerado que os lotes tinham direito ao coeficiente básico 1,0.

Dentre as finalidades da utilização do instrumento da TDC está a promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental e natural.

A ferramenta é utilizada em Curitiba desde 1991 para finalidade de preservação do patrimônio histórico municipal. Para preservação de áreas verdes a utilização inicia em 2003 para implantação para implantação de Parque Municipal.

Em 15 anos de utilização para finalidade de áreas verdes, cerca de 370.000m² (IPPUC, 2018) foram convertidos em áreas de parques municipais utilizando este instrumento.

Em 2005 a ferramenta também passou a ser utilizada para promover Reservas Particulares do Patrimônio Municipal - RPPNM, uma categoria de unidade de conservação criada pela vontade do proprietário, ou seja, sem desapropriação de terra. No momento que decide criar uma RPPN, o proprietário assume compromisso com a conservação da mesma sem prazo de extinção. A intenção

deste instrumento é a preservação de áreas verdes sem geração de custos ao Município, como um pagamento por serviços ambientais.

Em 13 anos, foram preservados mais de 150.000m² (SMMA, 2018) por meio desta modalidade da ferramenta.

Contudo, estudos recentes têm mostrado que a utilização desta ferramenta para a finalidade de financiamento para reservas particulares tem sido um problema muito sério no equilíbrio econômico-financeiro do mercado de potencial construtivo. Isso ocorre porque a quantidade de áreas verdes privadas é mais de 900% maior que o mercado anual de consumo de potencial construtivo. Algumas alternativas estão em avaliação para ajustar oferta x demanda, o que deve estar sempre em vista quando da aplicação da TDC.

A TDC também é utilizada para composição do Setor Especial de Áreas Verdes - SEAV. Integram o Setor Especial de Áreas Verdes os terrenos cadastrados na Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA, que contenham Bosques Nativos Relevantes. Consideram-se Bosques Nativos, os maciços de mata nativa representativos da flora do Município de Curitiba, que visem a preservação de águas existentes, do habitat da fauna, da estabilidade dos solos, da proteção paisagística e manutenção da distribuição equilibrada dos maciços florestais.

Neste setor é vedado o abate, derrubada ou morte provocada de árvore nos Bosques Nativos Relevantes ou nos Bosque Nativos, sem autorização especial emitida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA, ficando os infratores sujeitos às penalidades previstas nesta lei.

O Setor Especial de Áreas Verdes Abrange cerca de 15milhões de metros quadrados, o que equivale a aproximadamente 8,3milhões de metros quadrados de potencial construtivo, distribuídos em todo o território Municipal, porém com maior concentração nas áreas

periféricas, onde estão situadas as Áreas de Proteção Ambiental - APAs e zonas de baixa densidade. Isto pode representar até 15% do estoque de carbono municipal de sumidouros em área privada.

O diferencial do SEAV é que se procura estimular o esgotamento do potencial construtivo básico no próprio lote por meio de flexibilização de outros parâmetros construtivos como a altura. O SEAV também libera maior intensidade de usos no lote, promovendo sua valorização.

O marco regulatório do SEAV é composto pelas Leis Municipais 9806/2000 - Código Florestal Municipal, 9803/2000 - que dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo e o Decreto Municipal 246/2014 que regulamenta os parâmetros e sua aplicação.

Este instrumento vem sendo aplicado desde 2000, com boa aceitação por parte de proprietários de lotes com áreas verdes. Todas as concessões de potencial construtivo utilizando a TDC do SEAV passam por análise técnica da SMMA, que determina condições em relação ao bosque, e pelo IPPUC, que verifica os impactos na vizinhança do empreendimento e também pelo Conselho Municipal de Urbanismo que delibera as condições gerais para concessão do incentivo. Por exemplo, um lote de 2.500m² atingido em 70% por áreas verdes situado em Zona Residencial 2, com a preservação integral do Bosque Nativo Relevante, mais usos, como o de Edifício de Habitação Coletiva, com mais altura 4 pavimentos onde se pode construir até 2 pavimentos. Desta forma pode utilizar uma área de projeção no terreno de 25% em 4 pisos, viabilizando assim o esgotamento do coeficiente básico que é 1,0 neste caso.

A preservação dos Biomas e ecossistemas locais tem contribuído significativamente para estratégia para a manutenção dos serviços ecossistêmicos, ou seja, uma contribuição direta dos biomas locais ao ecossistema urbano, ou urbanizado, à economia e bem estar

local, pois fazem a regulação do clima, polinização, auxiliam no provimento de água, assim como mantém a biodiversidade local, ademais, provêm áreas de recreação, turismo e cultura diretamente para a população local e de forma mais dispersa à economia global. Porém, ainda não há medições específicas destas contribuições.

4. Considerações finais

A partir da experiência da cidade de Curitiba podemos concluir que é possível sim que o Município assuma protagonismo no pacto federativo pelo enfrentamento dos efeitos das Mudanças Climáticas.

O Município tem um histórico longo de incorporação de componentes "verdes e azuis" integrados a outras políticas de ordenação do território, setoriais (ambiental, habitação, mobilidade, econômico, social, dentre outros), tributário ou de financiamento e a ambiental propriamente dita. Medidas "adaptativas" como implantação de parques, cuidado com a drenagem urbana, restrições ao desmatamento intra-urbano, há muito fazem parte do planejamento urbano. Quando vieram os acordos internacionais, nacionais e locais para o enfrentamento das Mudanças Climáticas, o Município saiu com um saldo positivo.

No entanto, embora muitas iniciativas sejam mais antigas, isso não quer dizer que não sejam atuais e possam servir como caso de estudo para outros municípios.

O panorama apresentado não é exaustivo. As categorias apresentadas podem ser ampliadas. Assim como a partir delas é possível pensar também em muitas outras iniciativas adaptativas ou mitigadoras dos efeitos das mudanças climáticas para as instâncias locais.

O relato da experiência da Transferência de Potencial Construtivo – TDC, mostrou como é possível utilizar instrumentos de política urbana para sumidouros. No entanto, fica o alerta de que a TDC deve ser utilizada para financiar questões de pequena quantidade, para não prejudicar o mercado como um todo. No caso de locais com muita área verde, utilizar o instrumento como única forma de manter esse patrimônio pode ser muito perigoso, já que em instrumentos dessa natureza é necessário se adequar demanda e oferta de potencial construtivo. E oferecer uma quantidade imensa de metros quadrados verdes ao mercado sem ter um mercado consumidor de tamanho no mínimo equivalente, pode gerar um descompasso problemático e ao invés de financiar pode gerar um ódio verde para quem ficar com um potencial verde, mas sem liquidez nas mãos.

Outras soluções ainda são possíveis. O pagamento por serviços ambientais financiado por impostos verdes, pode ser uma boa alternativa. Dessa forma é socializado de forma mais extensiva os custos para o fortalecimento da capacidade adaptativa municipal.

Para enfrentar a questão, Curitiba ensina que utilizar estratégias com várias frentes e a parceira com a sociedade pode ser útil, como mostra o caso dos setores especiais, onde o potencial construtivo é esgotado no próprio local se permitindo aumentar em altura.

Retomamos ainda que medidas adaptativas e mitigadoras de efeitos das mudanças climáticas também tornam a cidade mais resiliente para outros desastres, como o da pandemia do Coronavírus. O recente relatório da UNHABITAT denominado "Cities and pandemics: towards a more just, green and healthy futures" (2021) traz algumas contribuições para discutir esse tema. É clara a centralidade da necessidade de redução das desigualdades sociais, já que são as populações mais frágeis que colhem os piores frutos em situações de desastres. Nisso reconhecemos a limitação de

nossa análise nesse artigo, já que falamos apenas de verdes e azuis, faltando o componente das populações mais fragilizadas. E nesse sentido é necessário também incluir no âmbito das políticas locais relativas às mudanças climáticas uma economia não só mais verde, mas também mais justa. A governança tanto vertical (com outras instâncias de governo) como horizontal (entre diversos atores da sociedade) é central para alcançar tal objetivo.

Referências

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010**. Disponível em < http://pdslitoral.com/decreto-no-7390-10-politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima-pnmc/> Acessado em 17 mai 15

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, Estatuto da Cidade. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acessado em 17 mai 15

BRASIL. **Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2019**. Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em < https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/820851/lei-12187-09> Acessado em 17 mai 15

CURITIBA. **Decreto Municipal nº 246, de 21 de maio de 2014**. Disponível em < http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00149928.pdf> Acessado em 17 mai 15

CURITIBA. **Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro**

de 2015. Disponível em < http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2015/00175701.pdf> Acessado em 17 mai 15

CURITIBA. **Lei Municipal nº 9.803, de 03 de janeiro de 2000**, Institui o Código Florestal do Município de Curitiba, e dá outras providências. Disponível em < http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2010/00084668.pdf > Acessado em 17 mai 15

CURITIBA. **Lei Municipal nº 9.806, de 03 de janeiro de 2000**, Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo. Disponível em < http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2010/00084671.pdf> Acessado em 17 mai 15

IBGE, **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

IBGE. **Estimativas populacionais 2016**. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Disponível em: <file:///C:/Users/emleal/Downloads/estimativa_dou_2016_20160913.pdf> Acessado em 17 mai 19.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **História do Planejamento Urbano de Curitiba**. Disponível em <http://www.ippuc.org.br/> Acessado em 17 mai 19.

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba IPPUC. **Avaliação de vulnerabilidade ambiental e socioeconômica para o Município de Curitiba**. São Paulo: ANTP, 2014. 64p.

(SNC-Lavalin Projetos Ltda)

IPPUC. **Levantamento de Áreas Verdes Municipais e Aplicação de Instrumentos de Política Urbana**. Dado interno.

KRÜGER, Eduardo E ROSSI, Francine. **Quantificação da ilha de calor de Curitiba considerando aspectos de estabilidade atmosférica**. Revista Brasileira de Metereologia, v.30, n4, 394-404, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Curitiba Ações Estratégicas: Clima e Resiliência**. Disponível em: <http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2016/00182811.pdf> Acessado em 17 mai 19.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7a ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

UNFCCC, 2015. **Acordo de Paris**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acordodeparis/>. Acesso em: 17 mai 16]

UN-HABITAT. *Cities and pandemics: towards a more just, green and healthy futures*. Maio, 2021. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities_and_pandemics-towards_a_more_just_green_and_healthy_future_un-habitat_2021.pdf>. Acesso em 29 jul 2021.

Limites e possibilidades à resiliência pós COVID-19 no campo e na cidade

Miguel Etinger de Araujo Júnior[1]
Eliane Tomiasi Paulino[2]
Ariella Kely Besing Motter[3]
Gilson Jacob Bergoc[4]

Resumo

Num país marcado pelo legado da escravidão, a vigência de uma Constituição como a brasileira poderia parecer um paradoxo, dada a difícil conciliação entre a ordem econômica secularmente sedimentada e os ditames da justiça social. Importante saldo das lutas sociais seculares traduzido no texto promulgado em 1988 revela-se na necessária observância da função social da propriedade e na defesa do meio ambiente. Considerando a distância entre tais

1 Professor da graduação, mestrado e doutorado em Direito da UEL – Universidade Estadual de Londrina. Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Presidente do CONSEMMA – Conselho Municipal do Meio Ambiente de Londrina/PR (2020/2021). Membro da Comissão e Direito à Cidade da OAB/PR. Membro da Comissão Especial de Direito Urbanístico da OAB Federal. Advogado. E-mail: miguel.etinger@gmail.com
2 Doutora em Geografia pela UNESP com pós doutorado pela UAZ-México, SMU, Canadá e UNITO, Itália. Membro do Observatório da Questão Agrária no Paraná e do Br-Cidades-Londrina.E-mail: eliane.tomiasi@gmail.com.
3 Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Vinculada ao projeto de pesquisa "Direito à Cidade e Justiça Ambiental: Teoria e Prática". E-mail: ariellabesing@gmail.com
4 Doutor em Planejamento Urbano Regional (FAU/USP) e Mestre em Estruturas Ambientais Urbanas (FAU/USP). Docente de Planejamento Urbano Regional na Universidade Estadual de Londrina – UEL. Representante da UEL no Conselho Municipal da Cidade – Londrina. Coordenador do projeto integrado, de pesquisa e extensão sobre Estudos de Impacto de Vizinhança em Londrina e região. Prefeito do Campus da UEL. E-mail: bergoc@uel.br

preceitos e a realidade cotidiana, em que a crise ecológica e a desigualdade social avançam no espaço urbano, o objetivo desse artigo é propor reflexões para a necessária construção de cidades norteadas pelo princípio da função social. Construção esta abalada pela crise multidimensional trazida pela pandemia da COVID-19, que agravou os índices de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, resultado de múltiplos fatores, dentre os quais a destituição e diminuição de postos de trabalho e o aumento dos preços dos alimentos. Partindo de uma perspectiva interdisciplinar entre Direito, Planejamento Urbano Regional e Geografia, propõe-se a análise crítica sobre as interconexões e dinâmicas territoriais existentes entre a cidade e o campo, permissivas à concentração dos benefícios da utilização da propriedade rural e urbana, em contrapartida à destinação coletiva de externalidades sociais e ambientais. Reflexão oportuna considerando o vigésimo aniversário da promulgação do Estatuto da Cidade. Novos direitos trazem novos desafios para a aplicação do ordenamento jurídico e novas conexões são necessárias para efetivar o Direito à Cidade Sustentável para a construção de espacialidades socialmente justas, resilientes e ambientalmente responsáveis.

Palavras-chave: Áreas periurbanas; Direito à Cidade Sustentável; Planejamento Urbano; Agricultura familiar; COVID-19.

1. Introdução

Ainda que costumeiramente o debate sobre a dinâmica urbana concentre-se nos problemas visíveis a partir do meio ambiente construído, atrelados, principalmente, à falta de acesso à terra urbana, à moradia e ao trabalho precários e, consequentemente, na maior exposição dos grupos vulneráveis aos riscos e danos socio-ambientais contemporâneos, seria equivocado afirmar que esses imbróglios resultam, unicamente, de um processo segregacionista de mão única, restrito à ocupação do solo urbano pois, de acordo com Marx (1974, p. 948), a terra é o "primitivo campo de emprego de trabalho, reino das forças naturais, arsenal de todos os objetos de trabalho preexistentes."

A injustiça espacial arraigada na sociedade brasileira é um fenômeno complexo, multifatorial e dialético, na medida em que seus alicerces se retroalimentam. Aliás, para a sua compreensão, olhar o campo e a cidade enquanto elos indissociáveis é elemento necessário.

Visando desmistificar eventuais conclusões decorrentes de uma análise superficial sobre o tema, em um primeiro momento, o trabalho se debruça nas interconexões econômicas e sociais existentes entre o campo e a cidade, as quais, de acordo com uma perspectiva história dialética, têm sido propulsores exponenciais da degradação ambiental e da injustiça social, agravadas pela crise multidimensional instaurada com a pandemia da COVID-19.

Adiante, sob a perspectiva do Planejamento Urbano e Regional busca demonstrar as várias relações entre os processos mencionados anteriormente, na medida em que parte do pressuposto que é tema imbricado ao modelo de desenvolvimento historicamente impulsionado e encontra suas raízes em várias escalas de regulação, jurídicas ou econômicas.

Por fim, utilizando-se da hermenêutica jurídica, parte para a análise da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e da recente Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, revelando a necessidade de buscar a construção de cidades sustentáveis, que fomentem a produção de alimentos através de sistemas ambientalmente responsáveis e socialmente equitativos, especialmente nas áreas periurbanas.

Com isso, na medida em que a discussão chama a atenção para a incompatibilidade do atual cenário com os comandos normativos vigentes, versa sobre a necessidade de transmutação da racionalidade local, a partir do planejamento e das políticas públicas, visando o fomento de práticas que sejam aptas a efetivar o acesso aos direitos constitucionalmente previstos, especialmente o direito à alimentação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como elo de todas as discussões acima mencionadas, apresenta a pertinência da estruturação dos circuitos locais de produção e comércio de alimentos como aptos a convergirem aos anseios e questionamentos levantados ao longo do trabalho.

2. Dinâmicas socioeconômicas campo-cidade

Embora as taxas de urbanização tenham sido crescentes ao longo do século XX, os censos populacionais (IBGE, 2021) mostram que o Brasil se manteve como país essencialmente rural até 1960, com 44,7% da população vivendo no campo. Nas duas décadas seguintes, o crescimento vegetativo urbano aliado à migração campo-cidade provocou explosivo crescimento populacional

urbano de modo que em 20 anos a taxa de urbanização saltou para 75,6%. Desde então, o fenômeno perdeu relevância na distribuição populacional, haja vista que 84,3% dos brasileiros viviam em cidades em 2010, proporção mais compatível com o crescimento vegetativo do período.

Pode-se admitir que a combinação da oferta de empregos nas cidades com a expulsão provocada pela mecanização do campo e o anseio por infraestruturas e serviços essenciais contribuíram para a migração, dado que no Brasil o critério definidor de zona rural consiste em toda fração territorial sem planejamento e com ausência de serviços essenciais, equipamentos comunitários e infraestruturas como vias asfaltadas, iluminação, saneamento básico, dentre outros.

A busca de melhores condições de vida no espaço citadino é notória, pois "conforme a dinâmica de reconstrução do tecido urbano avança, as populações se amontoam atingindo densidades inquietantes" e neste sentido "se pusermos os fenômenos em perspectiva a partir dos campos [...] poderemos analisar um movimento geral de concentração: da população, nos burgos e nas cidades" (LEFEBVRE, 2001, p.18).

No entanto, se as mediações entre o campo e a cidade são inerentes à vida urbana, abrangendo outros assuntos que não somente o aumento da densidade populacional da primeira, mas também no acesso a direitos (tal como o Direito à Alimentação e o Direito ao Meio Ambiente) estes também se transmutaram no decorrer do tempo, especialmente segundo as épocas e modos de produção impulsionados local e globalmente. (LEFEBVRE, 2001, p.73)

As ambiguidades e distinções como as verificadas no Brasil tornam insuficientes as explicações pelo viés das escolhas individuais, seja no caso do processo migratório, seja no problema do vazio

em termos de intervenções públicas e de melhorias que tornam a vida no campo desmesuradamente difícil. Mais apropriado seria indagar que tipo de pacto societário prevalece nessa sociedade.

Se na leitura histórica de formação das cidades, encontramos a compreensão de que seu processo de consolidação, rumo ao modelo conhecido hodiernamente, decorre do surgimento da sociedade moderna a partir do processo de industrialização (LEFEBVRE, 2001, p.12), aqui as dinâmicas socioterritoriais subjacentes ao rural e ao urbano remetem ao fenômeno de industrialização dependente engendrado no país, somado ao legado escravocrata, patrimonialista e à constituição de uma sociedade de elite, diferente da burguesa (DEAK, 2004; FERNANDES, 1975; SOUZA, 2017).

Em primeiro plano, a dependência se dava no plano interno, pois a formação de capital emanava do campo, mais precisamente à agricultura comercial exportadora inteiramente controlada pelos grandes proprietários rurais, para os quais o sucesso do negócio estava atrelado à interdição da terra aos afroamericanos e indígenas. Ao privá-los do direito de acessarem uma fração de superfície qualquer, puderam dispor de mão de obra barata, quando não gratuita, para a empresa rural que ia sucessivamente criando um saldo monetário necessário à implantação de atividades industriais, muitas das quais necessárias à viabilização ou mesmo agregação de valor ao próprio negócio agrícola.

Nesta época, o aumento da produtividade industrial condicionava-se, de forma quase direta, à necessidade de expansão das exportações agrícolas brasileiras, as quais, historicamente se mantiveram sob a égide de estruturas agrárias concentradoras e subdesenvolvidas. Portanto, essa dependência não é natural e tampouco pode ser naturalizada, como se fosse uma consequência inelutável do passado colonial que, aliás, foi extensivo ao continente americano

como um todo (FURTADO, 1981, p. 26).

Menos que uma determinação histórica, dado que nem todos os países se mantiveram periférico-dependentes, houve continuidades forjadas a partir do modelo de organização da produção agrícola com destinação de grandes áreas contínuas para o plantio de monoculturas, denominado de sistema de plantation - "ou seja, com a plantação de um único produto destinado à exportação" – utilizando-se de mão de obra escrava (STEDILE, 2011, p. 21).

Essa continuidade se traduziu numa aliança entre terra e capital que, com efeito, não se perpetuou em nenhum país atualmente desenvolvido. Enquanto no capitalismo clássico a ascensão da burguesia ao poder ocorreu através de um rompimento com os proprietários fundiários "transferindo-se a centralidade da acumulação para o circuito de produção capitalista" aqui "não houve um conflito de interesses capaz de provocar uma fratura de classes entre capitalistas e proprietários fundiários". Assim, no processo de instituição de uma política de industrialização "os proprietários fundiários ao invés de serem banidos [...] dela participaram ativamente, na condição de agentes do negócio exportador suficientemente capitalizados" o que representa "apenas uma mudança tópica de papéis, tendo em vista a passagem da oligarquia para os bastidores do aparelho do Estado, mas sem comprometimento do pacto político-territorial do qual eram guardiões" (PAULINO; ALMEIDA, 2010, p.84).

Foi no seio desse processo urbano-industrial que a dinâmica da monopolização da terra rural foi transplantada em todas as cidades brasileiras, estando aí as raízes dos problemas urbanos como submoradia, subemprego, fome e violência. A monopolização da terra tem a faculdade de proporcionar ganhos extraordinários, sob a forma de renda fundiária, sem que seja imperioso a seus deten-

tores investimentos de qualquer ordem. Basta forjar a escassez do solo para que o mecanismo de oferta e demanda prevaleça.

Nas cidades, a consequência de a sociedade não ter construído caminhos institucionais para a democratização da terra se materializa em moradias caras, perímetros urbanos eivados de vazios que impõem elevados custos urbanos e, por extensão, débil infraestrutura nas periferias pobres, com toda sorte de violências nelas aninhadas.

Por sua vez, a dispersão própria do campo roubou, no âmbito das aparências, a tragicidade do monopólio fundiário que antecede a constituição dos núcleos urbanos. O fato é que até os anos 1960, a agricultura estava inteiramente condicionada à força de trabalho humana, razão pela qual a concentração da propriedade impunha, por princípio, a descentralização do uso. Eram as formas precárias de acesso mediante contratação indireta, a exemplo da meação e parceria, que mantinham na terra a maior parte dos camponeses. Não havia alternativa outra para os proprietários fundiários. Por isso, é um erro supor que os camponeses que migraram o fizeram após venderam suas terras. Poucos o fizeram. A maioria não as tinha, trabalhava em propriedade alheia e foi expulsa tão logo máquinas e veneno tornaram dispensável sua presença na lavoura.

Portanto, o esvaziamento do campo entrelaça-se com as dinâmicas produtivas instauradas no território rural brasileiro intensificadas a partir da década de 1960, momento em que foi impulsionado, em âmbito global, um novo modelo tecnificado de plantio, denominado Revolução Verde. Propagada enquanto solução para o problema da fome mundial, mediante a inserção de biotecnologias que promoveriam o aumento quantitativo da produção, bem como do entrelaçamento do comércio internacional, apresentava-se, igualmente, enquanto uma promessa de geração de renda para

os agricultores locais, uma vez que partia-se do pressuposto que o atraso da agricultura brasileira ocorria em razão das técnicas primitivas de produção, o que seria sanado a partir de um novo viés "moderno" (SANTOS, 1986, p.58).

Financiada e incentivada pelo Estado Brasileiro, seja mediante a implementação de um Sistema Nacional de Crédito Rural vinculado à ideia de "modernização do campo" (BRASIL, 1965), ou através de benefícios tributários para a instalação de empresas do setor agroquímico (BRASIL, 1997), sua consolidação materializou a implementação de incentivos e políticas públicas não equitativas, as quais "facilitaram a concentração de terra e outros meios de produção, colocando o pequeno produtor camponês numa relação conflituosa com os grandes proprietários e com o agronegócio que favoreceu os últimos, forçando os camponeses a abandonarem ou venderem suas terras" (VELTMEYER; PETRAS, 2008, p.83-84).

Paralelamente, como resultado do panorama anteriormente descrito, tais eventos além de reforçar a tendência da estrutura agrária concentradora e subdesenvolvida do país (FURTADO, 1983, p.157) também fomentaram a substituição massiva da produção agrícola, a qual, agora apoiada em um sistema tecnificado e dependente, trouxe índices significativos de substituição dos plantios para commodities em detrimento de alimentos, o que está aumentando em ritmo ascendente (IBGE, 2017, p.86; MAPA 2019).

Passados aproximadamente 60 anos desde a adoção do modelo de cultivo proposto pela Revolução Verde, a consolidação de um modelo altamente dependente de tecnologias poluentes coloca em xeque o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. A destruição dos biomas nacionais, promovida fundamentalmente pela grilagem das terras públicas, é alimentada pela condescendência do Estado

brasileiro, a qual só pode ser compreendida tomando-se por verdadeiro o fato de que as estruturas de poder anteriormente descritas seguem determinantes.

> *Em face da fraqueza do poder político central, os interesses colonialistas manipularam no sentido de que o progresso econômico se limitasse a ampliar os lucros de um pequeno número de proprietários agrícolas, associados em sua aventura colonial, sem atingir, entretanto, o conjunto da população. (CASTRO, 1984, p. 279)*

As chances de valorização dadas pela expansão do modelo agrícola baseado em commodities são muito altas. Paralelamente, as possibilidades de penalização dos grandes açambarcadores de terras públicas, seja territórios indígenas, seja unidades de conservação, é nula. Pelo contrário, a Lei 13.465/2017, aprofundada pelo Projeto de Lei 2.633/20, aprovado pela Câmara dos Deputados, é a prova de que aos grandes invasores premia-se com a legalização das áreas roubadas e, para isso, é preciso fazer crer que o perigo são os camponeses sem terra. Para estes, as balas do rearmamento particularmente ostensivo dos grandes imobiliaristas rurais.

Não raro, o roubo da terra pública é perpetrado pela sintonia de interesses entre grileiros e agentes da agricultura de c*ommodities*, em detrimento do bem comum A consumação da apropriação de territórios públicos se dá com a remoção da vegetação nativa, demarcando na paisagem o pressuposto de propriedade privada que, nem sempre, é ocupada *produtivamente a posteriori*. Onde isso ocorre, a tônica é o consumo indiscriminado de agrotóxicos.

Estes, em razão do fenômeno da deriva, têm provocado contaminação exponencial do solo e consequentemente dos cursos d'agua. Em 2019 estudo realizado com base no Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano vincu-

lado ao Ministério da Saúde, divulgou que um em cada quatro municípios brasileiros possuem a água contaminada por 27 agrotóxicos (FASE, 2019), trazendo consigo tanto o desequilíbrio ecológico dos microecossistemas aquáticos, quanto a ameaça à sadia qualidade de vida pela ingestão indireta destes produtos, na medida em que, à longo prazo, são causadores de doenças silenciosas e fatais, tal como o câncer (ABRASCO, 2015).

Não bastante, nenhuma movimentação concreta no sentido de fazer cumprir com a sua premissa básica de proporcionar o alcance do Direito à Alimentação por todos, o que é visível na existência de elevados índices de insegurança alimentar e nutricional no país[5] , que atestam a dificuldade no acesso aos nutrientes básicos para a sobrevivência por grande parte da população brasileira (MDS, 2015, p.7) e ainda, na tratativa do alimento pelo seu valor de troca. Sua condição de mercadoria destitui a primazia de seu valor de uso (COCA, 2012, p. 33).

O imbróglio apresentado traz à baila a problemática da fome persistente em um país de dimensões continentais, com terra mais que suficiente para os que nela queiram trabalhar e assim alimentar a todos. Por ora, os agronegociantes não o farão, pois seu estímulo é a riqueza gratuita inerente à renda fundiária, com ou sem produção de *commodities*. Seguirão alheios, quando não fomentando o desmatamento e os incêndios em áreas protegidas, cuja repercussão mais imediata é a redução das chuvas e a diminuição dos estoques de água no Centro-Sul do país. Calamidade adicional à propagação da COVID-19 que, desde o início de 2020, vem impulsionando a vulnerabilidade das famílias brasileiras, seja no aspecto sanitário,

5 A Segurança Alimentar no Brasil é classificada por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, por pesquisa domiciliar, enquadrando em quatro categorias: I) Com Segurança Alimentar; II) Insegurança Alimentar (IA) leve (incerteza em relação à capacidade de obter alimentos); III) IA moderada (caracterizada por modificações alimentares que afetam principalmente a qualidade de alimentação e início de reduções na quantidade de alimentos); e IV) IA grave (comer menos alimentos, passar fome) (MDS, 2015, p.62-63).

seja no tocante à alimentação adequada.

De acordo com o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional envolvendo entrevista amostral de dois mil domicílios das cinco grandes regiões do país, 55,2% encontravam-se em situação de Insegurança Alimentar (IA) e 9% em grau de IA grave, sendo que na área rural chegava a 12%, destacando o retrocesso do país no alcance da Segurança Alimentar, na medida em que os índices equiparam-se aos anteriores à 2004 (PENSSAN, 2021, p. 9).

Se o contexto geral já é grave, ao aproximar o campo de visão depreende-se que o aumento da Insegurança Alimentar Grave se deu principalmente nos domicílios onde houve perda de emprego por algum integrante do grupo familiar, ou em razão do endividamento, ambos relacionados ao advento da pandemia (PENSSAN, 2021, p.10)[6].

Da mesma forma, a precarização das relações de trabalho também foi detectada enquanto propulsora do cenário anteriormente descrito. Ao mesmo passo, constatou-se que os domicílios onde foi solicitado e concedido o auxílio emergencial também estavam sujeitos a algum grau de insegurança alimentar moderada ou grave em proporção três vezes maior à média nacional (PENSSAN, 2021, p.10-11).

Essas tendências agravam-se diante do ritmo ascendente de Inflação com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)[7].

6 A título exemplificativo, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, elaborado anualmente pelo Ministério da Economia, durante o ano de 2021 Londrina-PR apresentou 44.200 admissões, em contraposição a 47.528 desligamentos, o que materializa um saldo negativo de 3.328 postos de trabalho. (BRASIL, 2021).

7 De acordo com o IBGE o índice "tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90% das famí-

Em junho de 2021, o índice de inflação estava em 4,76%; ao ser revisado em agosto deste mesmo ano, alcançou a projeção anual de 7,1% (IPEA 2021a). Como resultado, assiste-se ao aumento dos preços das prateleiras dos supermercados, com elevações de 78% do preço da soja, 77% do milho, 55% no arroz, e 50% nos grãos de forma geral (IPEA, 2021b), situação compatível com um país refém dos negócios com a terra e *commodities*, cuja exportação nos submete à lógica das ganâncias extraordinárias proporcionadas pela taxa de câmbio, sem quaisquer reajustes salariais que garantam o acesso à alimentação de forma digna, com impactos significativamente maiores às famílias de baixa renda.

Em face do panorama apresentado, urge a busca por soluções alternativas de produção, distribuição e acesso aos alimentos, aptas a contribuir com a alimentação adequada da população em geral, daí a necessidade de um modelo produtivo ambientalmente responsável e socialmente justo. A abordagem do Planejamento Urbano e Regional enquanto contributivo à temática, será exposto adiante.

3. Planejamento municipal e uso do solo periurbano

Pode-se enumerar várias relações entre as questões até aqui mencionadas e o Planejamento Urbano e Regional, particularmente em relação ao Plano Diretor municipal, pois são decorrentes de um modelo de desenvolvimento que tem várias dimensões e escalas de regulação, seja por meio legal, econômico e até ideológico. Essas diferentes escalas se fazem sentir nas cidades por meio dos Planos Diretores Municipais, ao definir as localizações

lias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC."

para as diversas atividades que nela ocorrem, estabelecer condições para valorizar ou não imóveis subutilizados, não utilizados ou mesmo os não parcelados, consequentemente ainda sem destinação urbana, mesmo estando dentro do perímetro urbano. O fato do Imposto Territorial Rural – ITR – ser insignificante torna vantajoso para o proprietário rural ter suas terras inseridas no perímetro urbano. Assim, emerge um conflito de interesses quando se trata do conceito de função social da cidade e da propriedade urbana, neste aspecto da propriedade "rural" que está dentro do perímetro urbano, sendo valorizada pelos investimentos públicos e privados de outros. A apropriação da valorização é privada, do proprietário, mas os investimentos, os custos, são da sociedade, o que está muito longe do princípio básico da justa distribuição dos bônus e ônus da valorização imobiliária, só para ficar em uma das diretrizes do Estatuto da Cidade.

Em períodos históricos anteriores à 1988 os planos cumpriram funções que atenderam principalmente os interesses relacionados ao mercado imobiliário. Villaça (1999) faz uma crítica mais contundente ao afirmar que "cada vez que um tipo de plano fracassa, outro é inventado para tomar seu lugar. [...] Vários novos nomes surgem para salvar os planos do fracasso" (VILLAÇA, 1999, p. 227).

Com a Constituição de 1988 e a relativização da propriedade, quando se define que a propriedade deve cumprir uma função social, abre-se a possibilidade de alterar essa história. Entretanto, após 20 anos do Estatuto da Cidade, se percebe que os Planos Diretores elaborados até o momento ainda não foram suficientes para mudar essa situação.

A avaliação sobre a efetividade dos Planos Diretores elaborados até 2008 foi realizada por meio de uma ampla pesquisa, com metodologia diferenciada para um trabalho desta envergadura e chegou

a algumas conclusões que ainda precisam ser apreendidas. Santos Junior e Montandon (2011) concluem em sua síntese que se por um lado os instrumentos do Estatuto da Cidade foram incorporados de forma generalizada pelos Municípios, por outro

> *"do ponto de vista qualitativo, nem todos os Plano Diretores são efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território municipal e também não são todos os planos que dialogam com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão de uso do solo." (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 28-29).*

Ao analisarem vários dos aspectos selecionados para verificar a eficácia dos Planos Diretores, concluem que "um dos principais problemas identificados na pesquisa é que diversas diretrizes e instrumentos não estão adequadamente demarcados no território" (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 36). Em questões específicas, como a habitacional o estudo revelou "a inexistência de estratégias socioterritoriais no enfrentamento da questão habitacional na quase totalidade dos planos diretores." (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 39). Na política de saneamento ambiental "os Planos Diretores municipais aprovados pelos municípios são extremamente frágeis na construção de diretrizes, objetivos, instrumentos e programas que visem a ampliação do acesso da população aos serviços de saneamento" (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 39). Em relação à mobilidade e transporte de passageiros urbanos "os Planos Diretores incorporam diretrizes para melhorar, estimular ou priorizar o transporte público coletivo através da integração da rede existente" embora tratem de forma insuficiente os modos não motorizados de transportes sendo que diversos planos estabeleceram "diretrizes para a adoção de tarifas sociais." (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 40). Mesmo

reconhecendo que os Planos Diretores avançaram no tratamento da política de mobilidade, avaliam que "esse avanço não se traduziu na incorporação de instrumentos auto-aplicáveis, nem na definição de metas e diretrizes na alocação de recursos", limitando profundamente sua efetividade. (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 41). Encontraram muita heterogeneidade no tratamento da temática ambiental, pois mesmo considerando os conceitos de sustentabilidade e qualidade ambiental, "poucos são os que incorporaram mecanismos e instrumentos capazes de dar efetividade" a essas políticas (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 42). Na questão metropolitana também a falta de aplicabilidade do Plano Diretor foi constatada de forma geral, sendo que foi observada uma tendência "a privilegiar a articulação vertical com a União e com os estados, em detrimento da articulação horizontal com os municípios" (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 44), creditando essa fragilidade "à insuficiência das definições relativas ao papel dos governos estaduais na gestão metropolitana" (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 44). Constataram que houve a promoção de processos participativos, o que é um dado positivo, mas que não necessariamente se traduziram em mudanças na gestão municipal ou na "construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade" (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 45). Apontam para "a necessidade de se aprofundar a discussão nos municípios acerca da gestão democrática das cidades" e também para a maior incorporação da população, "em especial os segmentos populares historicamente excluídos dos processos decisórios, na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão das cidades." (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 47). Fazendo uma reflexão sobre os desafios para o fortalecimento

do planejamento urbano das cidades brasileiras afirmam que

> *De um modo geral, as cidades brasileiras não tiveram seu maior período de crescimento pautado por processos de planejamento urbano. Isso pode ser constatado por meio do passivo de desigualdade social expresso pelos déficits habitacionais e de infraestrutura de nossas cidades. Os exemplos de cidades que cresceram seguindo as orientações do planejamento urbano são poucos e mesmo assim não conseguiram superar a lógica da urbanização desigual. (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011, p. 48).*

Avançam ainda na compreensão de que houve a intensificação da disputa pelo mercado de terras, se estabelecendo e até aprofundando conflitos fundiários urbanos, concluindo que "em um contexto em que grande parte da população não tem acesso a moradia digna e que a regulação do uso do solo mostrou-se historicamente ineficaz para superar as desigualdades sociais, as disputas pela posse da terra intensificaram-se ao longo dos anos" (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 49).

A partir destas constatações apresentam várias propostas para superá-las, calcadas inclusive em exemplos que deram algum resultado. Entretanto, é possível apresentar a hipótese que essas propostas pouco foram debatidas pelos cidadãos e gestores a ponto de serem incorporadas nas revisões dos planos diretores que começaram a ocorrer a partir de 2012. Ainda que tenham sido, uma dimensão oculta deve ser colocada, por estar na raiz dos problemas urbanos que deveriam ser resolvidos pelo Plano Diretor: a tecnicidade que se procura dar ao planejamento urbano e que precisa ser desvendada, colocada às claras.

O processo de apropriação da renda proporcionada pela valorização dos imóveis localizados nas imediações em que ocorrem os investimentos públicos e privados na cidade e que estão direta

ou indiretamente relacionados às disputas pela posse da terra é o melhor exemplo. A informação privilegiada sobre onde os investimentos ocorrerão na cidade proporcionam um diferencial de acumulação que poucos tem acesso, mais precisamente uma elite privilegiada que não está disposta a abrir mão dessa forma gratuita de enriquecer, repartir com outros grupos e menos ainda com o restante da população.

O imóvel rural tem relação similar, mas com particularidades. Caso singular são dos imóveis que estão nas proximidades do perímetro urbano, conforme citado anteriormente. Ao serem incluídos neste, por uma mudança na lei, podem valorizar pelo menos sete vezes, como verificado na recente revisão do Plano Diretor de Londrina. Sendo a sociedade que está investindo, por meio do Estado, faz-se mister questionar: quanto, desta valorização, deve ser apropriada pelo Estado? Em que tipo de equipamento público esse valor deve ser empregado? Qual deve ser a localização deste investimento?

Antes do Estatuto da Cidade e da Constituição, essa questão não era colocada. Entretanto, ao se consagrar que a propriedade deve cumprir sua função social:

> *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**. *(BRASIL, 2001). (Grifo nosso)*

Diante das diretrizes da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" e da "recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valori-

zação de imóveis urbanos" (incisos IX e XI art. 2º E.C. respectivamente), a questão deveria inquietar a todos. Resta saber se os proprietários fundiários, urbanos e rurais, acostumados a embolsar totalmente a valorização decorrentes desses processos estão dispostos a transferir para o Estado e, por decorrência, para a sociedade, mesmo que parcialmente, essa riqueza adicional.

Diante desse balanço, se constata que os apontamentos de Villaça (1999) sobre os limites do plano diretor se confirmaram até o momento. A história da consagração do Capítulo da Política Urbana na Constituição (VILLAÇA, 1999, p. 232) colocou um dilema para a sociedade: em que medida as lutas sociais conseguem resolver suas necessidades frente aos interesses da fração da classe dominante que tem interesse no espaço urbano?

Em 2013 começou a ficar muito evidente que essa elite urbana e rural se recusa a tomar parte da solução dos problemas nacionais. O golpe de 2016, desencadeado naquela ocasião, é uma das facetas desta recusa. Portanto, a justa repartição do investimento público traduzido em valorização imobiliária é o nó dos tensionamentos de classe no Brasil e qualquer avanço somente se dará mediante muita organização e luta.

A pandemia agravou o problema, a exemplo da quantidade de despejos ocorridos desde seu início, sustado somente por uma grande luta dos movimentos sociais que conseguiram aprovar o Projeto de Lei nº 827/2020, tendo inclusive que derrubar o veto presidencial. Isso só foi possível graças a intensa campanha nacional pelo "despejo zero".

Em vista das condições estruturais, da conjuntura e da atual correlação de forças na sociedade, pode-se afirmar que as dinâmicas territoriais existentes entre a cidade e o campo, assim como as interconexões nos diversos aspectos mencionados, são permissivas

à concentração dos benefícios da utilização da propriedade rural e urbana, em contrapartida à exposição coletiva de externalidades sociais e ambientais.

4. Sistema jurídico para efetivação dos direitos ao meio ambiente equilibrado e a alimentação

Ao esteio das dinâmicas socioespaciais que vêm se desenvolvendo ao longo dos anos no Brasil, como analisado anteriormente, o sistema jurídico vem procurando regular os interesses em jogo neste processo de disputa pela forma de utilização da terra, urbana e rural.

Como ciência social aplicada que é, o Direito está sujeito às interpretações possíveis dentro de uma sistemática, procurando garantir e promover os direitos das gerações presentes e futuras.

No entanto, este processo de interpretação não significa liberdade desmensurada, com vistas a atender demandas pontuais, mas sim uma margem de liberdade para trazer a regulação abstrata para o fato concreto, em um processo conhecido como hermenêutica jurídica. E este processo de desvendar o sentido da norma se dá com base metodológica e científica, reconhecendo a existência de um sistema jurídico, que, por sua vez, procura traduzir os valores da sociedade à época.

Neste sentido, a Constituição Federal constitui-se como verdadeiro ponto de partida e de chegada na efetivação dos direitos ali consagrados. Se por um lado a Constituição estabelece a tábua axiológica de valores da sociedade, determinando assim, o modo de se elaborar e aplicar o próprio sistema jurídico, também é nesta

Constituição que se encontram elencados os direitos fundamentais aos quais devem servir toda a atividade de aplicação do Direito.

No que se refere ao escopo do presente trabalho, a Lei Maior do país (BRASIL, 1988) não deixa margem para dúvidas, quando atribuiu elevado valor ao direito ao meio ambiente equilibrado (artigo 225) e o direito à alimentação (artigo 6º).

Portanto, toda a atividade de produção, interpretação e aplicação das leis, e do próprio sistema jurídico como um todo, deve ter estes dois direitos como objetos a serem alcançados em sua plenitude.

No campo das leis, deve-se destacar o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Esta importante lei, fruto de décadas de articulação de diversos segmentos progressistas da sociedade brasileira, anuncia em seu preâmbulo que "estabelece diretrizes gerais da política urbana", e, realmente, seu escopo principal é a regulação das atividades a serem desenvolvidas na área urbana dos municípios brasileiros. Ocorre que a despeito da persistência da lacuna normativa ante a inexistência de um Estatuto do Campo[8], não existem "portais de passagem" entre o urbano e o rural, em si constituídos num processo dinâmico e interdependente. É o que se pode supor em face dos direitos fundamentais elencados - meio ambiente e alimentação -, na medida em que as atividades repercutem na qualidade do ambiente e a demanda por alimentos em uma sociedade eminentemente urbana é um parâmetro não negligenciável para o uso do solo e o manejo agrícola[9].

8 Graças ao poder de classe dos proprietários rurais avessos à regulação dos negócios na terra e com a terra.

9 Note-se o que dispõe a lei sobre a abrangência do Plano Diretor dos municípios:
Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
[...]
§ 2o O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Observe-se que o Estatuto da Cidade, fiel à missão das leis para efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição, estabelece algumas diretrizes neste sentido:

> *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:*
> *[...]*
> *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;*
> *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. (BRASIL, 2001)*

Outro importante dispositivo desta lei encontra-se na própria definição de cidades sustentáveis, entendidas como aquelas que garantem o direito "à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". (BRASIL, 2001, artigo 2º, I).

Ainda que a legislação tenha sido publicada no ano de 2001, ela se encontra em afinidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2015. Tal documento procura direcionar as ações dos Estados Membros conforme os 17 objetivos traçados e que "são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger

o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade" (ONU, 2021).

Dentre eles está o ODS 11, que visa "tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis", que conta ainda com objetivos específicos, como: "11.a - Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento" (ONU, 2021).

Note-se uma tendência na utilização do planejamento urbano para o atendimento desse objetivo, como mencionado anteriormente. Vale o registro do ODS 2: Fome Zero e Agricultura Sustentável, que objetiva "acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável". (ONU, 2021).

5. Função social da propriedade urbana e rural visando a segurança e a soberania alimentar

A partir da análise do sistema jurídico, depreende-se que as distorções mencionadas anteriormente estão na origem tanto das inquietações da sociedade civil organizada, quanto das disposições normativas nacionais e internacionais sobre o tema.

Se a promulgação do Estatuto da Cidade foi resultado de intensa mobilização social, seu vigésimo aniversário coincide com um contexto de retrocessos graves, onde a própria democracia está ameaçada pelas forças conservadoras emanadas do patrimonialismo e do patriarcado, cuja penetração nos estratos médios da sociedade resultou em assombrosa repercussão. Não que tenha

havido propriamente um contrassenso ou desacerto ocasional. As lições da história mostram que a prevalência dos direitos sobre a arbitrariedade requer vigilância permanente, pois a dinâmica agregadora das forças retrógradas, que se impõe pela disseminação do medo, mentiras, ódio e divisionismo, consiste no ideal dos interesses pessoais em detrimento dos coletivos. Aliás, essa parece ser uma herança inexpugnável da desigualdade, tal qual quer conservar a fração da sociedade brasileira que teima em levar vantagem em tudo.

Isso é sinônimo de exploração, de coerção e de usurpação. Em suma, é a ameaçadora força bruta – econômica, midiática e até a violência física – sobre a política que, em sua essência, é a arte das mediações contra a barbárie. É justamente a luta contra essa última que explica a organização em sociedade e preenche de sentido o ideal da civilização.

Isso é motivador para o Planejamento Urbano e Regional orientado para a justiça espacial, por meio da meta do Direito à Cidade Sustentável, o que supõe sinergia com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Somando-se aos entendimentos anteriormente expostos, buscar-se-á tecer de forma breve de que forma a estruturação de circuitos locais de produção e comércio contribuem para a justiça espacial, quando capazes de assegurar ou pelo menos pautar o direito à alimentação mediante alimentos saudáveis e baratos. Para tanto, abordar-se-á tais temáticas sob a égide da Soberania Alimentar.

Se em um primeiro momento foi apresentado que a busca pela Segurança Alimentar foi propulsora das mudanças estruturantes vivenciadas no campo na década de 1960, diante do entrelaçamento dos mercados e da inserção da biotecnologia enquanto elemento supostamente necessário para diminuir as assimetrias existentes

no acesso à alimentação adequada, também apresentou-se que, mesmo após meio século do início da Revolução Verde, a insegurança alimentar e a fome ainda são realidades cotidianas no país.

Valendo-se dos ensinamentos de Josué de Castro (1968, p. 65) e analisando as contradições no campo brasileiro, é possível verificar que a fome, ao contrário de ser um fenômeno natural, é resultado da concentração da terra. Expressão máxima do despojo, testemunha também a negação ao bem comum, traduzido no direito à vida e à qualidade ambiental indispensável no presente e às futuras gerações

Não obstante, o Direito à Alimentação Adequada é garantia prevista constitucionalmente (BRASIL, 1988), na medida em que a atuação do Estado foi fator determinante para a propagação de um modelo de produção tecnificado, necessária é a mudança de paradigmas norteadores da conduta estatal.

O foco no aumento quantitativo da produção sob a perspectiva da Segurança Alimentar, sem questionar o modelo produtivo vigente é permissivo à degradação ambiental e à intensificação de desigualdades sociais no campo e na cidade.

> *Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta 'Alimentos para o povo', ou seja, 'a libertação da fome'. (CASTRO, 1984, p. 303).*

Por isso, um primeiro passo supõe o estabelecimento de políticas agrícolas que se coadunem com a busca pela Soberania Alimentar. O termo congrega a busca pela produção alimentar com base em técnicas agroecológicas que valorizem o saber local na lida com a terra e, ao buscar o distanciamento entre o mercado global e a

alimentação local, traz consigo a proposta de um modo de produzir diversificado, o qual propicia o acesso a alimentos saudáveis, compatíveis com os hábitos alimentares cotidianos das populações, ao mesmo tempo em que promove a preservação do meio ambiente (SOSA et al, 2012, p. 30).

Isso perpassa, necessariamente, pelo fortalecimento da produção familiar e/ou campesina, valorizando suas práticas e conhecimentos (CAPORAL; COSTABEBER; PAULUS, 2006, p.51), bem como a produção voltada ao fornecimento de alimentos com base nas prioridades de cada comunidade (STEDILE, 2007, p.32).

Para além do Planejamento Urbano e Regional e dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – expostos nos tópicos 02 e 03 deste Capítulo – depreende-se que a consolidação destes circuitos também depende do fortalecimento das Políticas Públicas Municipais, na medida em que serão estas que possibilitarão a instituição de metas e instrumentos de ação para a consecução e tutela do interesse público implicando, necessariamente, opções a serem feitas pelo ente estatal (DI PIETRO, 2018, p.1013).

Fortalecer os circuitos locais de produção e comércio, além de fomentar a geração de renda para os agricultores familiares e camponeses, também permite a diversificação do acesso à alimentação adequada, adaptada aos hábitos cotidianos da população local. Trata-se de medida inadiável, especialmente ao considerar a necessidade de reverter o aumento dos índices de insegurança alimentar e vulnerabilidade materializados pela crise multidimensional da COVID-19. Da mesma forma, a diminuição dos gastos decorrentes do transporte a longas distâncias e do custeio com insumos químicos, configura uma oportunidade para a oferta de alimentos mais baratos e de melhor qualidade para a população.

Neste sentido, é cristalina a necessidade da mudança paradigmá-

tica sobre os reais interesses que tem sido propulsores das políticas agrícolas nacionais, orientando-se para o bem estar da coletividade, condicionando o desenvolvimento com a justiça social e a proteção ambiental, sem as quais, não será possível o alcance da emancipação alimentar (CASTRO, 1984, p.241).

Por essas e outras razões, a estruturação dos circuitos locais de produção e comércio com base na Soberania Alimentar deve ser parte integrante da urgente transição local para a construção de ambientes equitativos, especialmente a partir da crise multidimensional da COVID-19, na medida em que possibilita a emergência de uma nova racionalidade na produção de alimentos. O contraponto às práticas açambarcadoras de terras para a especulação e ou produção de commodities em detrimento de alimentos, está na oferta de comida saudável e barata, produzida de forma sustentável, com base nas reais necessidades da população.

6. Conclusão

A recusa em restringir à ocupação do solo urbano é o ponto de partida deste trabalho. Constata-se que o crescimento absoluto e proporcional da população urbana demandou grande esforço por infraestrutura, estruturas, equipamentos e serviços públicos sendo, inclusive, um dos fatores atrativos à urbanização do País. Direitos foram sendo estabelecidos ao longo desse processo, fruto das necessidades e lutas travadas pelos diferentes agentes, inclusive em disputa pelo espaço urbano decorrente da industrialização dependente e excludente engendrada no país, paralelamente à manutenção de estruturas agrárias concentradoras e subdesenvolvidas e um sistema produtivo baseado na mão de obra escrava, de monocul-

tura exportadora. Diferentemente de outros países, na industrialização brasileira os proprietários fundiários participaram como agentes exportadores capitalizados, apoiados pelo Estado. Nestas características residem as raízes dos problemas urbanos como submoradia, subemprego, fome, violência, dentre tantos outros, que afetam principalmente as camadas de menor renda. Por outro lado, o esvaziamento do campo se relaciona ao novo modelo tecnificado de plantio, denominado Revolução Verde que, incentivada pelo Estado, provocou a concentração das terras e a migração em massa. A monopolização da terra, rural e urbana, gera renda fundiária e forja a escassez do solo. Consequência disso é sua sobrevalorização, favorecida pelos vazios urbanos, protegidos pela ideia da propriedade como direito absoluto. Mesmo relativizada pela Constituição com a instituição da função social, ainda carece de efetivação. Também o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida fica em xeque diante do manejo predominante no campo e da proposta de regularização fundiária, que nos termos ora aprovados, possibilita a grilagem das terras.

Esse roubo, ao ser legalizado, aumenta a concentração e fortalece o modelo extrativo e agroexportador, em detrimento da proteção ambiental e do ambiente seguro e saudável.

Nesse processo, o direito à alimentação sucumbe à ganância pela ampliação das propriedades, com consequências sociais, econômicas e ambientais para todo o território brasileiro.

O desemprego e a precarização do trabalho que vinham aumentando desde 2016 foram agravados com a pandemia recolocando o problema da Insegurança Alimentar, que tinha atingido índices muito baixos em 2014 e que atinge de forma diferenciada a população urbana e rural. A inflação também retorna, atingindo diferen-

ciadamente a população, prejudicando principalmente a de baixa renda, em função da alta no preço dos alimentos que absorve parte considerável dos seus gastos para sobrevivência.

O planejamento urbano e regional, principalmente por meio do Plano Diretor, pode assumir um papel importante para a diminuição dos problemas apontados. Utilizar seus instrumentos para capturar parte da valorização fundiária permitiria investir em programas e projetos para melhoria das condições de vida de grandes parcelas da população do município. Assim como a análise de Villaça sobre o que significou os Planos Diretores até o advento do Estatuto da Cidade, o balanço pelo Ministério das Cidades, dos Planos Diretores feitos até 2011 permitiu identificar vários problemas, abrindo caminho para seu enfrentamento. Grande parte deles reside na forma como as leis relacionadas ao Plano Diretor são aprovadas, principalmente por não serem autoaplicáveis.

Nesse sentido, pelo menos duas questões se colocam: a) aumentar a participação profissional na elaboração dos textos para que sejam mais efetivos e, b) incorporar os segmentos populares, de forma qualificada, tanto na construção do projeto quanto na gestão das cidades. Será o aprofundamento da gestão democrática da cidade que possibilitará alterar o que impede a construção de cidades melhores, que é a especulação imobiliária. Esta drena os recursos da sociedade para um círculo pequeno de proprietários urbanos e rurais, por diversos mecanismos legais, desrespeitando a função social da cidade e da propriedade, seja ela urbana ou rural. As cidades como conhecemos foram e estão sendo produzidas conforme os interesses desses especuladores, que moldam a legislação urbanística para atender seus interesses de extrair o máximo por meio do controle da produção da cidade, que passa pelo ordenamento urbanístico e investimentos públicos no espaço urbano. Os espe-

culadores estão sempre próximos do poder, quando não o exercem diretamente. Controlam as decisões conforme suas conveniências. Enquanto seus interesses não são contemplados, usam todos os meios para impedir que os investimentos sejam feitos. Quando atendem seus interesses, se autoproclamam, hipocritamente, os arautos do desenvolvimento. No fundo, é a especulação imobiliária que trava a cidade, que é seu campo privilegiado de disputa pelo processo de acumulação de capital. Para romper com esse predomínio a lei e a luta devem andar juntas, sob pena de virar letra morta, como tantas que acontecem nesse país. Essa é a forma para se garantir e promover os direitos das gerações presentes e futuras, seja ao meio ambiente equilibrado, à alimentação, à cidade sustentável que significa o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Se a atuação do Estado foi determinante para a propagação de um modelo de produção tecnificado, é necessária a mudança de paradigmas norteadores da conduta estatal, que poderá reverter em melhorias para a grande maioria da população. Um primeiro passo reside em pensar políticas agrícolas que se coadunem com a busca pela Soberania Alimentar, para o qual um plano de desenvolvimento regional pode apontar, baseado na função social da propriedade urbana e rural. A aplicação efetiva dos instrumentos do Estatuto da Cidade, garantindo a função social da cidade e da propriedade, podem possibilitar a organização de espaços mais adequados às necessidades de geração de emprego, renda, assim como da moradia e tantas outras funções necessárias às cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, com segurança alimentar e nutricional, conforme definido nos ODS.

Referências

ABRASCO. **Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Convênio ICMS 100/97. **Reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica, e dá outras providências**. 1997. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV100_97. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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 15 ago.2021.

BRASIL. **Lei nº 4.829 de 5 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4829.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. 2021. Disponível em: https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/caged-3/. Acesso em: 25 set. 2021.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio; PAULUS, Gervásio. **Agroecologia: matriz disciplinar ou novo**

paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. In: 3. Congresso Brasileiro de Agroecologia. Florianópolis: Anais CBA, 2006.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CASTRO, Josué de. **O livro negro da fome**. São Paulo: Brasiliense, 1968.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. **A soberania alimentar através do estado e da sociedade civil: o programa de aquisição de alimentos (PAA), no Brasil e a rede farm to cafeteria canada (F2CC), no Canadá**. 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/handle/11449/143819. Acesso em: 15 ago. 2021.

DEAK, C. **Globalização ou crise global?** In SCHIFFER, S. (org.). Globalização e estrutura urbana. São Paulo : Hucitec : Fapesp, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122. Acesso Em: 28 set. 2021.

FASE. **Estudo mostra que 1 em cada 4 cidades brasileiras tem água contaminada por 27 agrotóxicos**. 2019. Disponível em: https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/estudo-mostra-que-1-em-cada-4-cidades-brasileiras-tem-agua-contaminada-por-27-agrotoxicos/. Acesso em: 15 ago. 2021.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro : Zahar, 1975.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário**. 2017. Disponível em: https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/. Acesso em: 15 ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IPCA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e. Acesso em 15 ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries históricas estatísticas**. Disponível em https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/ Acesso em 15 ago. 2021.

IPEA. **Ipea revisa a projeção da inflação de 5,9% para 7,1% em 2021**. 2021a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38402&Itemid=3. Acesso em 25 set. 2021.

IPEA. **Mercados e preços agropecuários**. 2021b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/08/

mercados-e-precos-agropecuarios-2/. Acesso em 25 set. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30: projeções de longo prazo**. 11. ed. Brasília: MAPA, 2020.

MARX, Karl. **O capital**. Livro 3, Volume 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 23.** Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em 15 ago. 2021.

PAULINO, Eliane Tomiasi; ALMEIDA, Rosemeire Aparecida. **Terra e território: a questão camponesa no capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PENSSAN. **Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 15 ago. 2021.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In:_____ (Org.) **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, Roberto Ferreira dos. **Presença de vieses de mudança técnica na agricultura brasileira**. São Paulo: IPEA, 1986.

SOSA, Machin Braulio et al. **Revolução agroecológica: o movimento camponês a camponês na ANAP em Cuba**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SOUZA, Jesse. **A Elite do atraso**. Da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro : Leya, 2017.

STÉDILE, João Pedro. **Questão agrária no Brasil**. São Paulo: Atual, 2011.

VELTMEYER, Henry. PETRAS, James. **Camponeses numa era de globalização neoliberal: América latina em movimento**. In: PAULINO, Eliane Tomiasi. FABRINI, João Edmilson (Org.). Campesinato e territórios em disputa. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

VILLAÇA, Flávio. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

As audiências e consultas públicas por meios virtuais durante a pandemia de COVID-19

Alberto Maia da Rocha Paranhos[1]
Angela Cassia Costaldello[2]
Emanoele Leal[3]
Sheila Branco[4]

Resumo

A excepcionalidade da pandemia da COVID-19 trouxe desafios aos gestores públicos e na gestão urbana isso se mostrou ainda

1 Pós-graduado na Universidade de Paris; Consultor em projetos de desenvolvimento sustentável; Ex- supervisor, ex-consultor convidado e atual Diretor de Planejamento do IPPUC; ex-consultor do Banco Mundial e ex-funcionário da ONU-Habitat; Consultor da Comissão de Direito à Cidade da OABPR.

2 Advogada. Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Núcleo PRO POLIS, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR, Visiting Fellow da Università degli Studi de Palermo, Itália. Consultora da Comissão Especial de Direito Urbanístico da OAB Nacional, Vice-presidente da Comissão de Direito à Cidade da OABPR.

3 Arquiteta e Urbanista pela Universidade Católica do Paraná, Especialista em Gestão do Solo pela Universidade Católica do Paraná, MBA em Gerência de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas, técnica do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, mestranda em Planejamento Urbano pela UFPR. Email: emanoele.leal@gmail.com.

4 Advogada formada pelo Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA (1999). Analista de Sistemas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR (1994). Especialista em Instrumentos de Planejamento Urbano – Plano Diretor, pela Agência de Cooperação Internacional do Japão - JICA em conjunto com o Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP (2016). Especialista em Gestão Sustentável de Cidades (2012). Especialista em Direito pela Escola da Magistratura do Paraná - EMAP (2001). Trabalha na área de Gestão Democrática e Planejamento Urbano desde 2008. Atualmente ocupa o cargo de Secretária Executiva do Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA.

mais contraditório tendo em vista as exigências legais da participação popular como requisito de legitimidade e de eficácia para a efetivação de instrumentos urbanísticos, como o plano diretor. A necessidade de buscar parâmetros e soluções para que a gestão urbana não ficasse estagnada, em especial porque, em alguns casos, os prazos estabelecidos para a revisão dos planos diretores estavam por findar no período pandêmico, este, por óbvio, sem quaisquer previsão de tempo para findar.Permitir a realização de audiências e consultas públicas presenciais fez com que se buscasse a elaboração de critérios mínimos para evitar que a legislação fosse não fosse atendida, mediante providências possíveis que conferissem legitimidade a tais ações de gestão urbanística e a Comissão de Direito à Cidade da OAB Paraná se manifestou com o conteúdo deste texto.

Palavras-chave: Participação popular; pandemia da COVID-19; gestão urbanística; possibilidades.

1. Introdução

O panorama sanitário excepcional provocado pela enfermidade pandêmica, denominada COVID-19 está a exigir providências diversas e inéditas a quase totalidade das áreas do conhecimento humano, circunstâncias que podem implicar na adaptação e na flexibilização de alguns baldrames presentes na ordem jurídica nacional.

O Estado, por sua vez, em todas as esferas de poder, encontra-se diante de novos e multifários desafios sociais, econômicos, governamentais e administrativos visando o atendimento da emergência sanitária.

Quotidianamente decisões devem ser tomadas, pelo administrador público, com extrema agilidade e com vistas a salvaguardar o bem maior da vida. Isso, contudo, não lhe confere liberdade ilimitada para que sua atuação se afaste dos princípios constitucionais implícitos e explícitos norteadores da administração pública. Essa é uma das premissas fundamentais para a legalidade e legitimidade de toda e qualquer ação estatal.

Estudos e estatísticas[5] demonstram que, em todo mundo, os casos de contágio da COVID-19 nos centros urbanos são, inevitavelmente, causados pela proximidade das pessoas, quer seja no transporte público, no exercício das atividades profissionais e econômicas, em ocupações com sobreadensamento, e outros tantos fatores característicos da vida urbana, até então constituída e submetida a determinados costumes e estruturas "tradicionais".

Dentre as recomendações sanitárias mundiais no combate à pandemia está o distanciamento social. Disso decorrem obstáculos que, em nome da proteção dos direitos fundamentais sociais – a saúde pública - da eficiência administrativa, do atendimento de incontáveis necessidades coletivas, devem ser superados na gestão das cidades. Neste panorama desconcordante e novo, porém transitório e temporário, inúmeros aspectos colocam o Direito à busca de soluções consentâneas com os princípios da República Federa-

5 Interiorização do Covid-19 e as redes de atendimento em saúde - https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/monitoracovid_notatecnica_04_05_20.pdf; Saneamento básico precário facilita proliferação da covid-19 no Brasil (18/06/2020); brasileiras e a covid-19 (Alex Abiko, professor titular da Escola Politécnica da USP. Disponível em https://jornal.usp.br/artigos/cidades-brasileiras-e-a-covid-19/); Coronavírus: faz sentido comparar números da pandemia em países tão diferentes? (Chris Morris e Anthony Reuben BBC Reality Check22 abril 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52365489; O que nos diz a densidade demográfica para analisar a covid-19 no estado do Amazonas? (14/04/2020 ppgdem ONAS-Covid19). Disponível em: https://demografiaufrn.net/2020/04/14/o-que-nos-diz-a-densidade-demografica-para-analisar-a-covid-19-no-estado-do-amazonas/). Áudio de Raquel Rolnik no qual comenta a relação entre a densidade demográfica e o aumento no número de casos da doença Editorias: Rádio USP, Raquel Rolnik - URL Curta: jornal.usp.br/?p=332344

tiva do Brasil esposados na Constituição de 1988, despontando o exercício de uma das facetas da cidadania: a participação dos indivíduos nos assuntos administrativos e governamentais cujas decisões lhes afetam.

A cidade é e deve ser concebida para os indivíduos que nela vivem, trabalham, estudam, produzem e que veem as gerações se sucederem. Portanto, é um processo absoluta e axialmente dinâmico, de um lado, e dependente da atividade administrativa, de outro. Logo, realidade e Direito conjugam-se umbilicalmente. As variadas carências sociais – de curto e de longo prazo -, prementes e ininterruptas devem ser supridas sem o tardar que, por vezes, as intepretações e a aplicabilidade jurídicas, orientadas pela burocracia[6], tendem a fazê-lo. Os serviços públicos necessitam continuar em funcionamento, os projetos de gestão devem ser realizados, os planejamentos precisam ser mantidos, a infraestrutura e suas melhorias executadas, em um esforço diário de preservação e manutenção da vida em sociedade.

Frente a essa intensa problemática, o questionamento é inevitável: como realizar eventos importantes, intransferíveis e que podem redundar em prejuízo para a coletividade pela descontinuidade da atividade administrativa que, necessariamente, acumulam pessoas como as audiências públicas, ante o novo paradigma da pandemia? Como manter, ao mesmo tempo, preservada a participação popular e o distanciamento social (ainda que exigido o cumprimento das normas de higiene recomendadas pelos sanitários nacionais e internacionais)?

A resposta exige reflexão na exata medida das suas complexidades.

Nesse quadro que envolve aspectos sensíveis, dois instrumentos se mostram essenciais à gestão da cidade por previsão expressa

6 Anota-se aqui que não se está a tratar da burocracia weberiana, mas da burocracia que cria toda ordem de obstáculos, impedindo que o interesse público seja devidamente satisfeito.

constitucional e infraconstitucional e que têm o condão de outorgar validade e legitimidade (ou não) às decisões administrativas e governamentais: a audiência pública e a consulta pública.

A isso, agrega-se o fato de que ambos os institutos são, igualmente, pressupostos para deflagrar e dar prosseguimento à ação administrativa, em inúmeros domínios, como o licenciamento ambiental de empreendimentos públicos ou privados de grande porte, a edição de leis setoriais, incluindo a área da saúde pública, a implementação e execução programas e de políticas públicas, o planejamento urbano, no qual tem sua maio expressão o Plano Diretor municipal, a par de outras tantas medidas necessárias.

Uma das soluções imediatas e já presente em diversas cidades brasileiras é a utilização da tecnologia de informação e comunicação para garantir a participação da sociedade civil. Contudo, esse expediente, não presencial, vem baldeado do questionamento, igualmente inevitável, sobre a legitimidade, a legalidade e a efetividade de seus resultados e, obviamente, de todos os atos que deles se originam.

Com o intuito de fomentar a discussão e apontar possibilidades para este tema tão importante para sociedade e para a administração pública, a Comissão de Direito à Cidade da OAB Paraná traz considerações acerca de dois dos principais instrumentos garantidores da Gestão Democrática da Cidade em tempos de COVID: as audiências públicas e as consultas populares em modalidade virtual. Esse esforço construtivo se deve ao fato de inexistir normatização nacional sobre o assunto.

2. A participação popular: as audiências e consultas públicas

A audiência pública e a consulta popular são instrumentos que materializam a participação popular, inerente a regimes democráticos.

No sistema constitucional brasileiro, após a Constituição de 1988, ficou pautada a evidente e mais ampla participação da sociedade nos assuntos públicos, para todos os entes da Federação, em várias instâncias e setores. Trata-se de exigência desde a elaboração, passando pela discussão e deliberação de determinados programas, políticas públicas, emissão de diplomas legislativos e posicionamentos judiciais, mas sobretudo em ações que antecedem decisões político-governamentais e administrativas, o que foi, por evidente, assimilado pela legislação infraconstitucional.[7]

7 Veja-se algumas previsões constitucionais e infraconstitucionais nas quais há previsão e/ou exigências da participação popular:
- Constituição Federal:
"Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...]
II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;"
-Lei nº 9.784/1999, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:
"Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.
§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.
§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.
Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo"
- Lei nº 10.257/2001, denominado Estatuto da Cidade, onde a audiência pública eleva-se à diretriz geral de política urbana:
"Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções

A teoria democrática contemporânea indica referenciais epistemológicos ao redor do mundo, alguns com cunho mais teórico, outros mais práticos, mas que com brilhantismo são assimilados por Carlos Santiago Nino(1999, p. 155 apud GODOY, 2012, p. 94)

---

sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]
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;
-Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: [...]
Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.
-Art. 40. O plano diretor, audiência pública aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.
Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: [...]
II – debates, audiências e consultas públicas;
Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua audiência públicarovação pela Câmara Municipal."
- Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal:
"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
§ 1º A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;"
- Lei nº 12.638/2011, Lei da Transparência:
Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições audiência públicaropriadas para:
a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

ao analisar os posicionamentos sobre democracia deliberativa em John Rawls e Jüngen Habermas. E que se adapta às circunstâncias sobre as quais se reflete neste expediente.

Para Rawls a ideia de democracia deliberativa tem por finalidade otimizar a aplicação dos princípios substantivos de Justiça (o consentimento, o auto interesse, a intuição, a estrutura do raciocínio moral, como argumentos metajurídicos; a universalidade, generalidade, publicidade, finalidade e a deliberação como "pura justiça procedimental"). Justifica a democracia como a regra da maioria e considerar a pluralidade de sujeitos, valores, posições distintas sobre a vida, onde o procedimento liberativo determinará a legitimidade da democracia moderna (NINO, 1999).

A concepção de Habermas, como boa parte de suas teorizações, assenta-se nas interações comunicativas, onde o modelo procedimental da ação comunicativa é o meio mais satisfatório para atingir o consenso, e *"pressupõe um exercício público de discussão comunicativa, em que todos os participantes fixam a moralidade de uma norma a partir de um acordo racionalmente motivado. ... A formação discursiva da vontade permite a interação comunicativa em que vence o melhor argumento"* (GODOY, 2012, p. 96).

Nino vai além desses referenciais ao acrescer a esses dois teóricos ao afirmar que

> *os direitos fundamentais como contrapesos ao processo democrático, principalmente quando esse processo suprime ou restringe direitos básicos...também concebe os direitos fundamentais como fundamento e pressuposto do próprio processo democrático, pois sem eles um processo de discussão e decisão careceria de valor epistêmico. (GODOY, 2012, p. 99)*

Nesse particular, conclui Miguel Gualano de Godoy que a democracia deliberativa, fundada na discussão pública, serve para poten-

cializar o processo, tornando-o mais democrático, inclusivo, plural e imparcial (2012, p. 109).

Ainda apoiando-se em Santiago Nino, alguns requisitos devem estar presentes sob pena de macular a legitimidade do processo decisório. Dentre os vários pontos ressalta-se a igualdade entre as partes, tanto no processo de discussão e de decisão, sem qualquer coerção, com o conhecimento prévio e cabal dos fatos e dados sobre os quais haverá a decisão, e preservando, sempre, a participação as minorias, e *"em momentos em que os indivíduos não se encontrem sujeitos e emoções extremas"* (GODOY, 2012, p. 109). Ou seja, os participantes devem ter tranquilidade e serenidade para expressar seus juízos e, assim, permitir a expressão da melhor decisão. Em suma, busca-se o a satisfação dos direitos substantivos. A estas condições, serão adicionados outras, adiante explicitadas.

Assinala-se que, transpondo essas concepções para os processos que exigem, na seara nacional, a participação popular (audiência pública ou consulta pública) deve atender a requisitos e se relaciona, diretamente ao devido processo legal, em sentido substantivo a que se refere Agustin Gordillo (2006).

De conseguinte, em maior ou menor grau, há concordância entre esses autores, não obstante sejam de matrizes diversas, anglo-saxônica ou latino-americana.

As audiências públicas e consultas públicas têm a função de conferir legalidade e legitimidade às decisões que impactam na cidade, para as gerações atual e futuras. Há requisitos para dar integridade à legitimidade e à efetividade das decisões obtidas nas audiências e consultas públicas, não obstante não haja regulamentação orientativa mínima (*hard case*).

3. A validade e a legitimidade da participação popular no planejamento urbano em momentos de excepcionalidade sanitária e o uso de ferramentas digitais

Nesse passo, dentre tantos institutos que requerem a participação popular, estão o planejamento urbanístico e os demais institutos que lhe são afetos e que dele derivam.

Como já exposto, ante as restrições sanitárias impostas pela pandemia, resta o desafio de dar seguimento às atividades que impõem a participação popular e cujas providências sejam urgentes, donde dois princípios estão em jogo: a preservação da vida traduzida pela proteção e manutenção da saúde pública e a salvaguarda da democracia participativa, consubstanciada aqui na participação popular, de modo a conferir legitimidade às decisões públicas.

Trata-se, em suma, do que a Teoria de Direito denomina de *hard cases*, pela ausência de positivação quaisquer normas que possam indicar o modo de proceder e de decidir do "julgador", neste caso, o administrador público.

Os *hard cases* se configuram

> *quando não há no caso concreto, regra que se aplica a tal no ordenamento jurídico, ou ainda quando há mais de uma regra solucionadora de tal caso, ou então, quando a solução do caso causa extrema estranheza aos costumes e a coletividade, o magistrado então irá se deparar com o um caso difícil (hard case), diferente dos casos fáceis (easy cases), onde simplesmente com a regra o magistrado soluciona a lide, em tese, pragmática e analiticamente. (BELTRAMI, 2011)*

O impasse parece se amenizar com suporte das concepções de

Robert Alexy que prega a possibilidade de solução quando há conflito entre dois princípios e que se assenta no argumento de que, diante do caso concreto e das suas peculiaridades, um dos princípios deve ceder, não implicando que seja desconsiderado ou tido por inválido. Trata-se de uma relação de precedência de um em razão de outro sob determinadas circunstâncias (ALEXY, 2015).

Como bem pondera Rafael Parisi Abdouch

> *Essas condições devem ser avaliadas nos diferentes casos concretos e as soluções sobre qual princípio prevalece pode inclusive ser oposta em dois casos diferentes, já que 'nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes' (Alexy, 2015, p. 94). (ABDOUCH, 2006)*

Logo, qual princípio deve ceder? A participação popular ou a eficiência da administração e continuidade urgente dos serviços públicos?

Na tentativa de encontrar soluções possíveis para e afastando alguns obstáculos postos pelas circunstâncias momentâneas intrincadas, com base na ordem jurídica e nos recursos disponíveis à sociedade e à administração pública, cogita-se, desde o início da pandemia, do uso das ferramentas digitais para compatibilizar ou fazer ceder algum dos princípios aqui envolvidos.

O termo "ferramentas digitais" refere-se genericamente a todo e qualquer meio que possibilite e/ou facilite a interação entre o homem e quaisquer aparelhos tecnológicos, seja para uso pessoal, profissional ou educacional facilitando a comunicação entre pessoas globalmente, tais como computador (tablet, celular, smartphones).

Em face do acelerado desenvolvimento tecnológico mundial, a afluência e a disseminação destas ferramentas digitais se popularizaram e parcela significativa da população possui acesso ou contato com ferramentas e conteúdos digitais. É, ainda, inegável o ganho em

termos de complexidade e rapidez para a pesquisa, planejamento, desenvolvimento, execução e monitoramento de toda e qualquer atividade, incluindo-se as da administração pública.

Neste sentido é que as ferramentas digitais vêm, a cada dia, galgando maior espaço e funções não somente no exercício das atividades internas da administração pública, como também se transformando em importante meio de comunicação entre o Estado e a população.

Tanto assim o é que há governo eletrônico e democracia eletrônica como ferramentas de gestão democrática. Como destaca Thádio Robledo Queiroz Oliveira,

> *A boa administração dos insumos tecnologia e participação social permitiu o desenvolvimento do conceito de governo eletrônico e de e-democracia, os quais objetivam servir como possível solução para habilitar voz à população e uma maneira estruturada de ouvi-la para o governo.(OLIVEIRA, 2016)*

Para o eficaz desenvolvimento das atividades de planejamento urbano é essencial que o conhecimento técnico seja somado ao conhecimento e interesses dos indivíduos, pois este último é o que diuturnamente vivencia a dinâmica e o cotidiano local, com toda sua gama de problemas e necessidades.

Se é verdade que o uso de tecnologias elimina fronteiras geográficas, a exclusão digital não pode ser ignorada, assim como entender e afastar, na medida do possível, as consequências trazidas pela falta de acesso digital, são essenciais para que a legitimidade e a representatividade sejam consubstanciadas no processo decisório no microcosmo escolhido para a emissão das decisões afetarão, a curto, médio e longo prazo, lembra o cientista político da Universidade de Stanford, James Fishkin (2015, p. 204).

Assim é que em todos os processos nos quais seja obrigatória a participação direta da coletividade, esta pode ser viabilizada, com as devidas cautelas, sendo sua forma de implementação passível de edição de norma regulamentadora local. Porém, alerta-se que a regulamentação pode conferir legalidade, mas nem sempre confere legitimidade às decisões públicas.

De modo a adequar, ainda que minimamente, as necessidades na administração, da coletividade e os princípios constitucionais, alguns parâmetros podem ser estabelecidos para fins de orientação, com vistas à participação popular. Isso porque, as peculiaridades de cada situação concreta devem ser analisadas e avaliadas pelo administrador público.

Os parâmetros, a seguir enunciados, não são, obviamente, exaustivos, porém tencionam esboçar orientação ao se adotar meios digitais para audiências e consultas públicas:

a) A fase prévia à edição do edital de convocação, deve atentar para a.1) a motivação cabal das razões que exigem a realização da audiência pública ou da consulta pública virtuais, de modo demonstrar a **urgência** (porque não é possível aguardar a audiência pública presencial). A urgência a ser exigida para a decisão, termo de conteúdo indeterminado que traz fluidez na sua concretização, é fundamental a fim de evitar que administradores aproveitem os tempos de pandemia para decidir temas no período da pandemia que não se mostram adequados ao interesse dos atingidos, atendendo a outra ordem de interesses e que com a participação popular presencial poderia lhes trazer entraves indesejados;

a.2) se a demora em realizar a audiência pública ou a consulta pública e a emissão da decisão ocasionará **prejuízos e para quem**, se para a coletividade atingida pela futura decisão ou para a administração pública (ex. prorrogação ou celebração de contrato administrativo).

Esses dois aspectos, se não devidamente atendidos, podem resultar na nulidade do processo de audiência pública ou consulta pública, e consequentemente, das decisões que se seguem, com base da teoria dos motivos determinantes (motivos verdadeiros e suficientes, e prova de quem os alega); e
a.3) adoção do meio digital, após comprovação técnica, que foi a mais abrangente àquela coletividade que deverá opinar.

b) Quanto ao edital:
b.1.) prazo adequado para a publicidade (e não apenas a publicação, não obstante seja um requisito de validade das decisões) e uso de meios de divulgação que atinjam a população envolvida; e
b.2.) comprovação de que a população a ser afetada pelas decisões foi devidamente comunicada, a minuciosa explicação dos fatos e consequências para a população alcançada pelas decisões (sob pena igualmente de nulidade com base da Teoria dos Motivos Determinantes).

Essas cautelas encontram razão de ser no fato de que se visa dar transparência a decisões de órgãos administrativos colegiados que envolvem um número de pessoas indeterminado, a princípio não identificadas e que detêm, geralmente, pouco conhecimento sobre certos aspectos técnicos sobre os temas a serem deliberados. Além disso, as audiências e consultas públicas que se direcionavam a um número indeterminado de destinatários poucas foram deliberativas.

4. Situações concretas de regulamentação e manifestações sobre audiências e consultas públicas

Constata-se, por outro lado, a emissão de várias decisões de órgãos (administrativos ou jurisdicionais) colegiados, com número limitado de pessoas, e com destinatários certos (partes em processos, consulentes, etc.), o que não é o caso das audiências e consultas públicas.

Exemplos dessa firmação seguem abaixo.

O Conselho Nacional de Justiça, neste período de pandemia, emitiu as recentes Resoluções nº. 313/2020 e nº. 314/2020[8].

Igualmente, o Poder Judiciário paranaense está realizando suas audiências virtuais que não são audiências públicas no sentido deliberativo, mas outorgam transparência e publicidade, acessível a todos que quiserem assistir pelos canais e redes sociais adequados[9].

As mesmas providências de cunho digital têm sido adotadas em Municípios do Estado do Paraná e Brasil[10].

8 Art. 2º, da Resolução nº. 313/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):
O Plantão Extraordinário, que funcionará em idêntico horário ao do expediente forense regular, estabelecido pelo respectivo Tribunal, importa em suspensão do trabalho presencial de magistrados, servidores, estagiários e colaboradores nas unidades judiciárias, assegurada a manutenção dos serviços essenciais em cada Tribunal.
Art. 3º, da Resolução 314/2020 do CNJ proíbe a realização de atos processuais presenciais em todos os graus de jurisdição também na esfera administrativa:
Art. 3o Os processos judiciais e administrativos em todos os graus de jurisdição, exceto aqueles em trâmite no Supremo Tribunal Federal e no âmbito da Justiça Eleitoral, que tramitem em meio eletrônico, terão os prazos processuais retomados, sem qualquer tipo de escalonamento, a partir do dia 4 de maio de 2020, sendo vedada a designação de atos presenciais. Disponível em https://www.cnj.jus.br/search_gcse/?q=Resolu%C3%A7%C3%B5es. Acesso em 22/6/2020.
9 A partir da prática adotada pelos Juizados, o TJPR autorizou a realização de audiências virtuais também para os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC`s) de todo o estado. A decisão partiu do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Paraná (NUPEMEC), presidido pelo 2º vice-presidente do TJPR, responsável pela gestão da política de autocomposição realizada nos centros. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/parana-mantem-conciliacao-por-meio-de-audiencias-virtuais/. Acesso: 3/7/2020.
10 Município como Londrina (https://www.jornaluniao.com.br/noticias/londrina/orcamento-

No Rio de Janeiro, o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (Conema) emitiu a Resolução nº 89, de 17.04.2020, DOE de 24.04.2020, permitindo a audiência pública estritamente virtual.[11]

De igual modo, o Município de São Paulo já realizou audiência pública virtual para discutir questões orçamentárias recentemente em face da pandemia[12] e na área da educação[13].

Outros exemplos de audiência pública virtual[14]:

a) O Conselho Estadual do Meio Ambiente promoverá audiência pública online para discussão do Projeto de Concessão de Uso do Caminhos do Mar, no Núcleo Itutinga-Pilões do Parque Estadual Serra do Mar;

c) O Ministério Público do Estado do Pará promoveu audiência pública virtual para debater o funcionamento da rede de apoio às mulheres em situação de violência;

d) Audiência para aprovação da Câmara Municipal de Campinas para que sejam realizadas audiências públicas virtuais; e

e) Anatel realiza audiência pública por videoconferência com a finalidade de discutir a proposta do Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (RCON) e da alteração do Contrato de Concessão.

-municipal-para-2021-e-tema-de-audiencia-publica-virtual/), Paranaguá (https://folhadolitoral.com.br/colunistas/coluna-do-guru/prefeitura-de-paranagua-faz-audiencia-publica-virtual-para-discutir-orcamento-de-2021/).

11 Art. 2º O Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade poderá, desde que devidamente fundamentado, em caráter excepcional, nos casos em que a Audiência Pública presencial possa comprometer a saúde dos participantes devido à pandemia do coronavírus, solicitar que a CECA delibere sobre convocação de Audiência Pública exclusivamente por meio eletrônico, aplicando-se a ela às disposições desta Resolução. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=393515. Acesso: 3/7/2020.

12 https://www.sinesp.org.br/179-saiu-no-doc/9870-pauta-da-1%C2%AA-audi%C3%AAncia-p%C3%BAblica-virtual-comiss%C3%A3o-de-finan%C3%A7as-e-or%C3%A7amento-cmsp-09-05-2020.html

13 http://www.saopaulo.sp.leg.br/?s=audi%C3%AAncia+publica. Acesso em 7/7/2020.

14 https://www.conjur.com.br/2020-abr-20/opiniao-audiencias-virtuais-durante-quarentena.

O Município de Curitiba apresenta-se como exceção, onde há regramento infra legal regulando audiências públicas específicas, como no caso do Plano Diretor de Drenagem, devidamente regulamentado pelo Decreto Municipal nº 1895, já em 2011[15].

Diversas são as iniciativas com vistas a oportunizar a participação popular através de meios virtuais, bem como as propostas legislativas de regulamentação. Abaixo destaca-se dois exemplos, alertando que cada posicionamento deve ser analisado dentro de seu contexto particular e pontual, portanto sem generalizações e com as devidas ressalvas.

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo entendeu, mediante o Parecer nº CJ/SIMA n.º 158/2020[16], que não há diferença entre audiência pública virtual e física, uma vez que, "Em ambos os cenários, a Procuradoria entendeu que a finalidade da audiência pública de ampla participação social estaria preservada".

O mencionado opinativo da PGE/SP, recebeu a seguinte ementa:

> *AUDIÊNCIA PÚBLICA VIRTUAL. PROJETOS DE CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. ZOOLÓGICO DE SÃO PAULO, JARDIM BOTÂNICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E CAMINHOS DO MAR. ESTADO DE EXCEÇÃO. PANDEMIA DE COVID-19. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR GARANTIDA PELA EFICIÊNCIA DOS MEIOS TECNOLÓGICOS HOJE DISPONÍVEIS. VIABILIDADE.*

15 Art. 1º Será realizada Audiência Pública para a elaboração do Plano Diretor de Drenagem PDD - Etaudiência públicaa Macrodrenagem, no dia 6 de dezembro do corrente, das 19h às 22h, conforme regimento anexo, parte integrante deste decreto. Disponível em https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2011/190/1895/decreto-n-1895-2011-regulamenta-a-realizacao-de-audiencia-publica-para-elaboracao-do-plano-diretor-de-drenagem-etaudiência públicaa-macrodrenagem-do-municipio-de-curitiba. Acesso em 25/6/2020.

16 https://www.bmalaw.com.br/docsmkt/informativos/ambiental/Parecer%20158-2020.pdf. Acesso em 7/7/2020.

De todo o conteúdo do expediente orientativo, destaca-se os pontos que seguem:

> *"6. Neste sentido, lembrando-se que a vida humana é o bem maior a ser preservado, não vejo prejuízo na realização da audiência pública de forma virtual, principalmente ao se levar em consideração a possibilidade de participação da população por meio de, apenas, um telefone celular, vez que a plataforma tecnológica que será disponibilizada permite o acesso direto e interativo.*
> *7. Desta forma, uma pessoa com um celular na mão equipara-se a uma pessoa que esteja no local físico de realização da audiência pública, não havendo, em essência, qualquer diferença entre elas no acesso à informação e na possibilidade de participação direta. Ou seja, seguindo-se a normativa do CONSEMA (Deliberação Normativa nº 01/2011) não há diferença, na atual realidade bandeirante, entre uma audiência pública física ou virtual. (...)*
> *9. A imprevisibilidade do avanço da pandemia de COVID-19 associada ao histórico de prolongamento do isolamento social visto nos demais países são fatores a trazer a audiência pública virtual como opção certa nos projetos de concessão de uso dos bens públicos em tela, que, por óbvio, não podem aguardar as incertezas do cenário, sob pena de perecimento de todo o trabalho já realizado."* [17]

Em sentido diverso é a argumentação manifestada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente – GAEMA, em Ação Civil Pública com Pedido de Antecipação dos Efeitos da Tutela, face o Estado do Rio de Janeiro e o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, relativamente ao processo de licenciamento ambiental para obtenção de Licença Prévia para a construção e funcionamento do Novo Autódromo Internacional do Rio de Janeiro (processo nº E-07/002.9280/2019),[18] e cujo conteúdo traz argumentos que não

17 Processo SIMA.014048/2020-79, Parecer CJ/SIMA n.º 158/2020, disponível em:https://www.bmalaw.com.br/docsmkt/informativos/ambiental/Parecer%20158-2020.pdf. Acesso em 12/7/2020.

18 http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/autodromo_deodoro.pdf

podem ser descartados.

A respeito dessa consulta pública, no dia 20/7/2020, o Presidente do STF, Min. Dias Toffoli, proferiu decisão monocrática com "suspensão dos efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça fluminense, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0032717-65.2020.8.19.0000, até o respectivo trânsito em julgado da ação a que se refere" (Suspensão de Tutela Provisória 469)[19].

Os fundamentos da decisão, além dos de cunho processual e de que o Judiciário não pode adentrar ao mérito da ação administrativa do Executivo (em que mais se alonga o julgado), salvo em caso de ilegalidade (irrelevante aqui), são alguns dos já expostos. Contudo, não toca nas dificuldades de acesso e eventual precariedade da participação dos interessados e que sofrerão, profundamente, pelas futuras decisões administrativas. Ao contrário, toma como questões superadas, sendo que a realidade tem mostrado que são questões presentes e longe de serem resolvidas.

Esses casos retratam as dificuldades, as necessidades e as tentativas de executar projetos, de cumprir a legislação e de continuar atendendo à sociedade ante à emergência sanitária que exige distanciamento físico a fim de afastar a propagação da COVID-19.

19 http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343789801&ext=.pdf.

5. Conclusões e Recomendações

O foco deste documento reside na análise e na indicação de rumos para a gestão das cidades frente a esses polos, aparentemente antagônicos e inconciliáveis: a garantia da participação popular em tempos de COVID e a manutenção do distanciamento social, fundamental à saúde individual e coletiva e para debelar a curva pandêmica.

A excepcionalidade do cenário obriga que se busque soluções para encontrar um ponto comum que, longe de ser salomônicas, contribuem para que algumas decisões, muito específicas e em setores localizados da gestão, possam facilitar a continuidade da atividade administrativa, sobretudo em se tratando de temas voltados à cidade.

Dentre os corolários do Estado democrático de Direito estabelecido para Constituição de 1988, está a participação popular nos assuntos públicos, aqui merecendo especial apreciação, a audiência pública e consulta pública. São esses instrumentos exigidos na seara constitucional e infraconstitucional para conferir legitimidade e legalidade, como providência prévia, para a tomada de decisões posteriores e que afetam os interessados.

Esses instrumentos, utilizados mediante ferramentais virtuais, encontram resistências e audiência pública. A polêmica é-lhe ínsita, sobretudo pelos vários interesses que são inerentes aos possíveis resultados a serem obtidos das audiências e das consultas públicas. É um dos maiores campos de disputa, tanto popular quanto institucional. Tanto isso é verdade que há órgãos consultivos e que defendem os interesses do Estado (não necessariamente o interesse público) e da administração pública posicionando-se, em sua maioria, favoravelmente, enquanto outros, como o Ministério Público

impugnando a possibilidade de realização da audiência pública ou recomendando que não sejam realizadas.

Os motivos das dissonâncias são variados, porém o mais evidente é a falta de regulamentação nacional, com regras gerais, que pudessem orientar os processos de audiência e consulta públicas. E isso se aprofunda justamente em razão da pandemia que, a par de sabermos excepcional e temporária (termos tão fluídos quanto a situação ora vivida), potencializa a insegurança quanto a acertos e erros pela administração pública e consequências para os gestores.

Por outro lado, nada impede que entes locais, no exercício de suas competências constitucionais, possam emitir regramento para as audiências públicas e consulta pública em casos concretos e específicos, garantido o cumprimento dos itens a seguir novamente enunciados (não exaustivos).

Deste modo, retomando como referencial John Rawls, Jüngen Habermas, Carlos Santiago Nino e Agontin Gordillo, algumas recomendações são essenciais a fim de atender ao interesse público, ao interesse dos destinatários e, igualmente, de proteger os administradores públicos de eventuais e futuras consequências jurídicas e políticas, caso haja opção pelo uso de ferramentais digitais tanto para a audiência pública quanto para a consulta pública.

Algumas providências existentes no ordenamento jurídico nacional devem ser visaram prevenir, na medida do possível, nulidades e a responsabilização dos administradores públicos.

Referências

ABDOUCH, Rafael Parisi. **O direito como integridade e a ponderação de princípios: é possível compatibilizar a teoria do direito de Dworkin com a de Alexy?** In: Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Fac-Dir-S.Bernardo_23.01.pdf. Acesso em 15/7/2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

BELTRAMI, Fábio. **Princípios como solução dos hard cases**. Teoria Dworkiniana. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-jurídico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10222>. Acesso em 3/7/2020.

BRASIL. **Constituição das República de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22/6/2020

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em https://www.cnj.jus.br/search_gcse/?q=Resolu%C3%A7%C3%B5es. Acesso em 22/6/2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784/1999**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 2/7/2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257/2001**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 2/7/2020

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lconsulta pública/lconsulta pública101.htm. Acesso em 2/7/2020

CURITIBA. **Decreto Municipal Nº 1895/2011**. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2011/190/1895/decreto-n-1895-2011-regulamenta-a-realizacao-de-audiencia-publica-para-elaboracao-do-plano-diretor--de-drenagem-etapa-macrodrenagem-do-municipio-de-curitiba . Acesso em 22/6/2020.

FISHKIN, James S. **Quando o povo fala – democracia deliberativa e consulta pública**. 1º ed. Coletânea da Democracia, Curitiba: Atuação, 2015, p. 204 e seguintes.

GODOY. Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**. Uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo; Saraiva, 2012.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo - Tomo 2 La defensa del usuario y del administrado*. 8ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2006.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1999.

OLIVEIRA, Thádio Robledo Queiroz. **A administração da tecnologia e da participação social como insumos para gestão**

democrática: o desenvolvimento do e-Gov e da e-Democracia. Dissertação de mestrado audiência públicaresentada junto à ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública daUniversidade Federal de Goiás. Disponível em: http://www.profiaudiência pública.org.br/profiaudiência pública/tcfs-dissertacoes-1/ufg/2016/45_ufg_2016_a-administracao-da-tecnologia-e-da-participacao-social-como-insumos-para-gestao-democratica-o-desenvolvimento-do-e-gov-e-da-e-democracia_thadio-robledo.pdf. Acesso em 7/7/2020

10 Tendências socioeconômicas e comportamentais pós-covid

Alberto Maia da Rocha Paranhos[1]

Resumo

Antes do episódio da crise sanitária do covid-19, as cidades já experimentavam algumas tendências derivadas da utilização das modernas ferramentas tecnológicas de informação e comunicação, vinculadas à internet. Apesar da acessibilidade bastante variável, em função da estabilidade da rede, disponibilidade de acesso e custos, as novas gerações rapidamente se acostumaram a essas ferramentas, especialmente com respeito ao uso dos telefones celulares, que se comportam como minicomputadores e miniprocessadores, contando com uma grande diversidade de aplicativos. O surgimento da crise sanitária do covid-19, logo passando a uma pandemia global, acelerou a adoção genérica de algumas tendências, forçou novas reflexões sobre o comportamento pessoal, comercial e de vida urbana, moldando paulatinamente um novo cenário socioeconômico e comportamental que vai conformar um "novo normal" para quando superarmos essa fase pandêmica, cujo

1 Economista graduado em 1969 pela Universidade Federal do Paraná, com pós-graduação de doutoramento (sem grau de doutor) pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne e especialização em Gestão do Crescimento Urbano pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial. Trabalhou 14 anos em Diretorias do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, 6 anos como consultor residente do Banco Mundial e 17 anos como funcionário concursado das Nações Unidas, assignado ao ONU-Habitat, tendo vivido em diversos países ao longo dessas funções, sempre atuando na promoção do desenvolvimento urbano sustentável, descentralização e fortalecimento dos governos locais.

desfecho ainda é uma incógnita. Este ensaio busca compilar essas tendências e especular quais entre elas serão os principais motores e promotores de mudança em nossas rotinas a curto e médio prazo, gerando novos cenários para as relações interpessoais, comerciais e de convivência urbana. Entender esse contexto é muito oportuno, especialmente quando pesquisas acadêmicas dão conta de que um cenário "zero covid", como se havia pensado, é cada vez menos realista e devemos nos preparar para uma situação similar a outras doenças que são tratadas anualmente com vacinas.

Palavras-chave: pandemia; tendências urbanas; internet; impactos; cidades pós-pandemia.

1. Introdução

Desde antes da crise sanitária do covid-19, o mundo já vinha enfrentando diversos desafios que se tornaram mais visíveis ou mais prementes a partir do reconhecimento geral da pandemia lá por março de 2020. No Brasil, alguns desses desafios mais importantes incluíam dificuldade de crescimento econômico durável, desigualdade socioeconômica e territorial persistentes, vulnerabilidade e desconfiança quanto às questões climáticas, produtividade do setor público e privado limitada por diversos fatores, conforme amplamente identificado e debatido por muitos agentes econômicos e bancos de fomento, como o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento[2], por exemplo.

Por outro lado, ainda antes do episódio dessa pandemia, a grande maioria das cidades médias e grandes, tanto em países emergentes

2 BID, Retomada nos municípios: por onde começar. Em: http://dx.doi.org/10.18235/0003234, consultado em junho e agosto de 2021.

como naqueles ditos desenvolvidos, vivia uma série de tendências que já influenciavam o processo de planejamento urbano, derivadas de um conceito muito amplo: sustentabilidade. Esse processo vinha sendo influenciado por marcos globais que começaram pela adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) no plenário da Assembleia Geral da ONU em 2000, com vistas ao horizonte de 2015. Ao longo da primeira década deste século, com o acompanhamento sistemático dos ODMs, outras discussões temáticas chegaram a acordos globais, incluindo a renovação dos próprios ODMs, agora denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também chamados de Agenda 2030, horizonte no qual se espera que os países (e cidades) tenham alcançado esses objetivos. Dois dos principais marcos e compromissos que também foram acordados nos últimos anos são o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas (ou PlanClima e Agenda 2050) adotado em 2015, e ainda a Nova Agenda Urbana, adotada durante a celebração da III Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Quito, em 2016.

Todos esses marcos globais reforçam a necessidade de se buscar a sustentabilidade em todas as suas dimensões, apontando para diretrizes bem concretas, tais como diminuir as brechas de desigualdade socioeconômica em todas as esferas territoriais (cidade, estado, região, país), a progressiva redução da pobreza e especialmente a pobreza extrema, a conservação dos bens naturais (águas, ar, áreas verdes) e a recuperação de alguns biomas que vinham se perdendo em degradação, culminando com a preocupação em reduzir e substituir todas as atividades produtivas que contribuem para o aumento da temperatura média do planeta, este sim, um bem insubstituível (pelo menos, neste momento).

Este breve ensaio busca compilar e comentar as tendências já existentes e que devem se tornar muito importantes na construção do novo normal pós-pandemia, aquelas que foram forçadas pela persistência da pandemia e que vão influenciar a moldagem desse novo normal, e também outras tendências, mais gerais, que vão modificar o comportamento individual e corporativo no século XXI.

2. Tendências já existentes e que devem se tornar muito importantes

A seguir, passamos a comentar as tendências que já vinham ocorrendo e o impacto trazido pela pandemia, tanto sobre essas como ao provocar novas tendências, começando por aquelas que devem se tornar muito importantes e até mesmo dominantes a caminho do "novo normal", mas ainda combinadas com as situações precedentes. Nessa primeira categoria de tendências, todas elas derivam da incontornável utilização massiva e intensiva da internet, por meio de plataformas eletrônicas e aplicativos diversos. Essa utilização provocou a "desterritorialização" de todas as atividades, fazendo com que o mundo todo possa ser fornecedor de algum produto ou serviço (ou trabalho), bem como seu consumidor potencial, conforme vamos detalhar mais adiante.

2.1. Trabalho remoto

Essa tendência foi apelidada desde o início de *home office*, pela teimosia mediática de utilizar expressões anglófonas em vez do

vernáculo disponível, que é ademais um traço cultural de nossa era contemporânea, provavelmente em função de que os avanços na internet se deram em países anglófonos – e, também, porque tudo aquilo que se pretende seja apreendido em termos globais é oferecido nessa língua franca.

O trabalho remoto – ou teletrabalho, como denominado em algumas publicações – já vinha ocorrendo como situação excepcional ou emergente, especialmente nos casos de atividades ou funções da economia criativa, que utiliza intensamente programas e aplicativos da evolução de algoritmos, levando à produção de computadores cada vez mais rápidos, com maior capacidade de memória e de processamento, e sempre com tendência à redução de custos de aquisição. As diversas novidades em termos de arquivamento de informações – antes na própria unidade de processamento, depois em módulos de arquivamento cada vez menores e mais potentes (*pen-drives*) até chegar ao atual estágio de arquivamento *em nuvem* (*e-cloud*) – permitiram total portabilidade dessas informações, favorecendo essa flexibilidade do local de trabalho. Hoje, nada impede que alguém execute uma tarefa profissional em um dia ensolarado a partir de um parque ou praça pública, desde que conte com uma rede de internet adequada, pública ou particular. Como o principal ponto de alerta para a transmissão do vírus é a proximidade interpessoal, é evidente que a regra de distanciamento social levou à aceleração da tendência de trabalho remoto, como precaução básica para que as pessoas não se aglomerassem em seus locais de trabalho convencionais e continuassem produzindo.

Comentários publicados em diversos meios de comunicação dão conta de que essa tendência é dominante na criação do "novo normal", e ela vai ser uma referência básica para a montagem da retomada operacional tanto de serviços públicos como de empresas

em geral. Imagina-se que será adotada alguma modalidade híbrida, buscando um equilíbrio entre as atividades presenciais e o trabalho remoto que não prejudiquem a produtividade e ofereçam alguma vantagem em custos operacionais. Uma das principais preocupações nessa montagem é a interpretação jurídica e sua regulamentação quanto aos aspectos da legislação trabalhista a esse respeito. Por um lado, essa modalidade permite total liberdade de ação por parte de quem trabalha, dada a "desterritorialização" dessa atividade: o trabalho e seu resultado independem do local onde é realizado, desde que exista uma conexão de internet adequada ao tipo de trabalho sendo realizado. Por outro lado, fica mais difícil monitorar ou controlar essa atividade, em termos de cumprimento da jornada de 40 horas semanais, por exemplo, ou sua distribuição ao longo dos sete dias da semana. Porém, em termos de resultados, será que isso realmente importa? E se o trabalho é realizado desde a residência de quem o faz, como se vai caracterizar o eventual "acidente de trabalho" para fins securitários? Há certamente mais considerações a esse respeito, mas não é o propósito deste ensaio, bastando as ilustrações já mencionadas.

2.2. Ensino à distância

Essa é outra tendência que já vinha ocorrendo especialmente no âmbito de cursos supletivos ou profissionalizantes, e muito comum em cursos superiores. Vem sendo utilizada principalmente nas universidades de maior prestígio, onde cursos de curta duração são oferecidos em modalidade híbrida, com muitas sessões virtuais e um pequeno período presencial, o que certamente reduz o custo dessa formação e amplia consideravelmente seu raio de alcance.

Com a pandemia, foi preciso atuar rapidamente na proteção de alunos e docentes em toda a rede de ensino, pública e privada, formal e geral (cursos de idiomas, por exemplo), e em todos os níveis, desde os mais elementares, passando pelo ensino fundamental e médio, chegando ao superior e pós-graduação, sem exceções, de modo a evitar as aglomerações que facilitariam a transmissão do vírus. Em um primeiro momento, simplesmente se cancelaram as aulas presenciais, em paralelo a essa preparação institucional e operacional. Em seguida, foram oferecidas alternativas de aprendizado virtual, em diversas modalidades: a mais comum tem sido a sala de aula virtual, também chamada sincrônica em algumas plataformas, onde docente e alunos estão juntos no mesmo momento, embora em lugares distintos, trabalhando sobre o mesmo conteúdo; entretanto, também existem as modalidades ditas assincrônicas, onde o conteúdo programático é oferecido em módulos, de forma a permitir que cada discente o utilize no momento mais adequado para si, sempre contando com a tutoria programada da docência e a posterior avaliação do aprendizado. Com a progressiva redução da taxa de transmissão do vírus, começaram a aparecer os modelos híbridos, com alguma participação presencial, ainda em testes.

Um dos impactos dos modelos virtuais mais comentados por alunos, pais, mães e docentes é a falta de interação social muito sentida pelos alunos, mas principalmente entre crianças e adolescentes. A falta da presença física e contato interpessoal tem sido estudada por psicólogos e se acredita que haverá alguma consequência no processo de socialização dessas faixas etárias, mas ainda é cedo para que efeitos negativos concretos sejam apontados.

Com o maior controle da pandemia, a abertura de cursos presenciais no sistema de educação formal já está em discussão e experimentação, mas é certo que, nos casos de cursos desvinculados

do processo de educação formal, o ensino à distância vai continuar com bastante vigor, aumentando a oferta e a concorrência em escala mundial.

Nesse esquema de ensino à distância, uma das dúvidas ainda persistentes diz respeito à validação desses cursos e sua aceitação no âmbito da avaliação da formação profissional, acadêmica e complementar de cada pessoa, dada a variedade de diplomas e de qualificações das entidades de ensino. Este continua sendo um desafio para as instituições reguladoras dos processos de ensino e aprendizagem em geral.

2.3. Vendas online

Essa modalidade comercial já vinha ocorrendo com alguma frequência, sendo que diversas lojas de varejo vinham se adaptando para incluir um braço operacional para vendas pela internet – o chamado e-commerce – complementando o conjunto de plataformas exclusivas desse método de vendas, já existentes há alguns anos, as quais se especializam nessa modalidade de vendas em si, atendendo simultaneamente diversas lojas e produtos.

A primeira adaptação, surgida em paralelo às novas diretrizes para a promoção da liberdade econômica e simplificação da abertura e do funcionamento de empresas, buscando melhorar o que se convencionou chamar de ambiente de negócios, foi a autorização imediata, dada pelas prefeituras municipais, para a inclusão de vendas online entre as modalidades operacionais de empresas já existentes e regularizadas, acompanhadas de esquemas de entrega em domicílio ou na sede da empresa. Esse detalhe permitiu que as empresas, especialmente as pequenas e microempresas, pudessem

se ajustar às restrições presenciais impostas pela pandemia, reduzindo significativamente o impacto dessa restrição no faturamento da empresa, evitando seu fechamento, na maioria dos casos. Essa modalidade vem crescendo em volume e poderia se transformar em uma tendência dominante no "novo normal", pelo menos em alguns tipos de produto que não exijam experimentação prévia. Por outro lado, existem controvérsias a esse respeito, baseadas em teorias do comportamento humano, segundo as quais os seres humanos são essencialmente gregários e interpessoais, precisando dessa interação. Mesmo ampliando as facilidades da conversa virtual por meio dos aplicativos, pareceria que nada substitui completamente essa necessidade de interagir com outras pessoas presencialmente, em função das expressões faciais e corporais que complementam (e aperfeiçoam) a comunicação verbal. A barganha *tête-à-tête*, por exemplo, é quase impossível em uma transação *online* e, em muitos lugares ao redor do mundo, essa parte da venda é um atributo cultural importante.

Outro elemento do processo de venda *online* é a entrega da mercadoria ao comprador. As chamadas "entregas em domicílio" têm aumentado exponencialmente, contando com dois impactos principais nesse novo mercado: um impacto físico territorial e outro no mercado ocupacional. O primeiro diz respeito à necessidade de uma rede de locais para otimizar o processo de envio dos produtos desde sua origem, vendo-se o surgimento de barracões e pequenos depósitos, distribuídos em pontos estratégicos do território urbano na forma de uma dispersão controlada, atendendo aos limites da legislação urbanística sobre essa tipologia de uso e ocupação do solo. O segundo se refere ao aumento muito visível em nossas rotinas de trânsito da quantidade de ciclistas e motociclistas carregando encomendas de todo tipo e, muitas vezes, fazendo acroba-

cias arriscadas entre os demais veículos para conseguir fazer as entregas com rapidez, voltando logo para uma segunda rodada, e assim sucessivamente.

Algumas plataformas de vendas *online* já estão incorporando sua própria frota de pequenos veículos de entrega domiciliar, concorrendo com os Correios e outras empresas nacionais e internacionais que fazem esse serviço, antecipando um processo de terceirização desse monopólio governamental, já amplamente divulgado pelo governo federal, apesar de algumas dúvidas da sociedade civil organizada. Cabe mencionar também que algumas empresas já estão até experimentando a utilização de drones para entrega de produtos[3], o que certamente vai exigir mais um tipo de regulamentação (circulação aérea nas áreas urbanas) se isso se transformar em atributo do "novo normal".

Nessa modalidade de venda, a questão do pagamento também se vê facilitada pelo próprio aperfeiçoamento das plataformas eletrônicas, fazendo do uso do dinheiro em espécie uma alternativa em processo de extinção (mas acreditamos que isso ainda vai demorar para ser uma realidade final). Todo esse novo cenário precisa conviver com o aumento, embora não proporcional, nos riscos de fraude eletrônica e nas reclamações do consumidor insatisfeito que não são atendidas de modo oportuno.

Finalizando esse aspecto, cabe mencionar que, combinando os casos de pessoas que perderam seus empregos com os avanços no uso de plataformas eletrônicas e vendas online, assistimos a um crescimento igualmente exponencial do empreendedorismo individual, pelo qual aquelas pessoas despertaram para a dimensão econômica de suas aptidões e habilidades, geralmente a partir de produtos ditos "artesanais", mas cada vez mais sofisticados em

3 Conforme comentado em detalhe em matéria publicada pelo jornal "Valor Econômico", edição de 20/08/2021, pág.22.

atributos de inovação e diferenciação comercial, dando início a um amplo processo de geração de negócios e renda, incrementando a qualificação de um capitalismo mais fragmentado em termos de volume de capital investido, mas muito importante em termos de capilaridade nesse acesso ao capital e ao ambiente de negócios.

2.4. Outras considerações sobre tendências pré-existentes

Acreditamos que existem duas considerações que vêm fazendo um pano de fundo para essas tendências: por um lado, o comportamento da geração mais jovem e, por outro lado, as transições na economia em geral. Em ambas, nota-se uma valorização da solidariedade e da sustentabilidade, que vão continuar pautando outras tendências.

(i) O surgimento de uma geração jovem – denominada pela mídia como "geração Z", referindo-se aos nascidos entre 1995 e 2010, cada vez mais preocupada com a sustentabilidade do mundo e a superação das desigualdades socioeconômicas e territoriais, organizando-se em movimentos civis que passaram de uma manifestação residual e periférica, cheias de idealismo, à incidência em reuniões e debates globais nos grandes centros mundiais de conscientização e tomada de decisões, apoiados por argumentos robustos em informações objetivas e cheios de pragmatismo, incluindo a forte adesão a uma economia de compartilhamento, como os deslocamentos em Uber, caronas solidárias etc.

(ii) O empenho de alguns governos que assumiram em conjunto o compromisso de impulsionar um processo de transição da economia marrom em direção às economias verde, circular e solidária,

entendendo que, mesmo com altos custos iniciais, o benefício a médio e longo prazo justifica esse investimento, associado a incentivos e subsídios para que suas empresas possam se engajar com vantagens nesse processo de transformação progressiva, sem muito risco de perder sua competitividade global.

Correndo por fora em apoio a ambas essas novas tendências, observam-se dois movimentos com intensa visibilidade mediática, a saber:

(i) a obsessão de algumas empresas globais em promover valores apelidados de "ESG" pelas siglas em inglês de Ambiente, Social e Governança, liderando a tendência empresarial mencionada acima – apesar de diversas críticas feitas por economistas e outros profissionais sobre os indicadores e qualificações utilizados atualmente para distinguir essas empresas[4] – e seu impacto na captação de recursos de investidores;

(ii) uma campanha mundial destinada à conscientização massiva dos consumidores para adotarem padrões de consumo mais sustentáveis e mais alinhados com esses compromissos globais representados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS ou Agenda 2030) e o Acordo sobre Mudanças Climáticas (Agenda 2050 ou Acordo de Paris).

No Brasil, essa tendência macro de transição para a sustentabilidade se vê bastante ameaçada pela situação de crise hídrica que vivenciamos, à qual se soma uma crise energética, dado o perfil de nossa matriz energética cuja base é principalmente hidrelétrica.

4 As críticas se referem a que os padrões de escolha são muito tímidos para o enfrentamento desse desafio e as empresas mencionadas como líderes padecem de outros "pecados" que tampouco seriam aceitáveis em um mundo ideal ESG. Ver: https://exame.com/bussola/novo-ataque-esg-premia-empresas-predatorias-e-mundo-seria-melhor-sem-ele/, publicado em 29/07/2021 e consultado em agosto de 2021. O contraponto inicial é o blog da Folha de São Paulo, publicado em 26/06/2021 sobre ESG: https://www1.folha.uol.com.br/folha-topicos/sustentabilidade.

3. Mudanças forçadas pela pandemia e que vão influenciar o "novo normal"

Além das tendências que já vinham ocorrendo e foram subitamente aceleradas pela pandemia em seus impactos, outras mudanças aconteceram em função desses mesmos impactos, e certamente vão influenciar a formatação do chamado "novo normal", conforme destacamos abaixo. É interessante notar que alguns desses casos, intencionalmente ou não, também incorporam o atributo de serem mais amigáveis ambientalmente e se alinharem às recomendações derivadas dos estudos para a adaptação e mitigação referentes às Mudanças Climáticas.

Podemos começar com a questão da desintermediação nas cadeias produtivas, de distribuição e de consumo, aproximando produtores e consumidores em geral. Essas alterações são mais visíveis no caso da distribuição, como já foi comentado acima, por meio da otimização de escalas conforme a natureza e o porte das mercadorias e suas entregas. Aos poucos, essa alteração vai se manifestando no aumento da quantidade de pequenos produtores, que depois se organizam em cooperativas ou alguma outra solução colaborativa, para fazer chegar seus produtos aos mercados consumidores, tanto na forma de mercados em geral, como feiras livres e outras formas presenciais e online. Durante algum tempo, veremos a convivência dessas duas tendências, uma de aglomeração para custo-eficiência de escala, que levava a poucas grandes empresas nessa cadeia produtiva, e a outra tendência no sentido oposto, de muita diversificação na produção e na distribuição e venda, fazendo aparecer mais intensamente todos os agentes dessa nova cadeia, que aproxima produtores e consumidores. Isso ainda não significa uma redução sensível nos preços de consumo, até porque esse resultado final

depende de outras variáveis importantes. Porém, o consumidor percebe com mais clareza a variedade de produtos e sua qualidade, podendo preferir, se assim o quiser, aqueles produtos feitos mais próximos de si, resultando em custos ambientais menores devidos a uma logística mais amigável, mesmo quando o preço final, para esse consumidor, ainda não é tão competitivo.

Outro setor severamente afetado pela pandemia foi o da mobilidade, posto que o transporte coletivo massivo, tipo metrô, VLT ou o corredor expresso no caso de Curitiba e outras cidades que adotaram o chamado BRT (*Bus Rapid Transit*), implica em aglomeração dentro dos veículos, o que é incompatível com o princípio do distanciamento físico como medida de precaução contra o contágio do vírus. Esse impacto, bastante estudado por diversas cidades e entidades de pesquisa[5], levou a uma limitação do uso desse modal de transporte, estimulando os proprietários de carros a usá-los como medida de proteção individual e familiar. A tendência externa de economia verde também vem influindo nesse setor, com a adoção de diversos mecanismos de descarbonização da mobilidade, seja pela adoção de veículos elétricos ou outras modalidades.

Em consequência direta, vimos uma remodelagem geral no setor de mobilidade urbana – que afetou em menor escala a logística de transporte de carga, pois não implica em aglomeração de pessoas – com a recalibragem de todos os modais, o surgimento de novos arranjos, muitos deles ideados pelas novas gerações, levando os gestores públicos a priorizarem os pequenos deslocamentos e os modos não-motorizados, combinando essa estratégia com a valorização do bairro e do comércio e serviços nas proximidades residenciais. Essa tendência tem sido aproveitada pelos governos

5 Como ilustração, ver o blog de Cities Today, publicado em 02/06/2020 por Sarah Wray, e consultado em diversas datas desde então, em https://cities-today.com, intitulado "Are mass transport and social distancing incompatible?".

locais para revisar suas normas de estacionamento e uso do carro, de modo a evitar que essa migração em favor do carro particular não se torne abusiva no período pós-pandemia, quando se espera uma retomada verde, incluindo a mobilidade. Uma ilustração dessa orientação é a mudança da exigência de quantidade de vagas de garagem nas edificações de uso não habitacional em zonas bem servidas por transporte público, desde pisos mínimos passando a tetos máximos tolerados. Isso tudo vem forçando os governos locais, estaduais e federal a rever suas normas urbanísticas para a classificação de tamanho e natureza da atividade produtiva em geral, de modo a ampliar as possibilidades de abertura de pequenos negócios em qualquer lugar da cidade, respeitadas as exigências ambientais e sanitárias. Esse movimento traz a revalorização do "mais pequeno", mais simples, já defendido pelo economista alemão Ernst Friedrich Schumacher, denominado *"Small is Beautiful"*[6].

Cabe mencionar igualmente uma consequência direta da tendência que combinou o impacto na mobilidade com o avanço das plataformas eletrônicas, promovendo o trabalho remoto: é a vacância em edifícios comerciais, com escritórios, corretoras, bancos, profissionais autônomos e outros nichos setoriais deixando muitas áreas vazias em partes importantes e valorizadas da área urbana. Ainda não está claro se isso vai provocar um desinteresse de investidores, afetando os fundos de investimento imobiliário, por exemplo, ou se vai estimular esse contingente a buscar reformas e ajustes nessas edificações para acomodar o uso habitacional, tão importante nessas áreas urbanas já equipadas. Em conversas havidas pelo autor com empresários do setor imobiliário de Curitiba, circulou o entendimento de que a diminuição da taxa Selic em 2020, levando à

6 SCHUMACHER, Ernst F., Small is Beautiful, publicado em Londres em 1973. Essa teoria foi adotada pela Prefeitura de Curitiba, por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC por ocasião da elaboração da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo nº 5.234, de 1975.

redução das taxas de juros bancários e combinado com a economia forçada das famílias em não poder viajar nem gastar em eventos e outras atividades limitadas pela pandemia, refletiu-se em aumento do poder de financiamento das faixas de renda média em cerca de 28%, segundo cálculos desse setor, o que pode explicar o pico de vendas havido durante a pandemia, parecendo até uma incongruência. Aliás, se isso for realizado com o objetivo de aumentar a oferta de habitação de interesse social e de mercado popular, tanto melhor, porque a viabilização da moradia a preço acessível em locais adequados deveria ser o principal legado dessa pandemia. O governo federal australiano, por exemplo, vem acolhendo estudos do *AHURI – Australian Housing and Urban Research Institute*[7], rede de pesquisadores acadêmicos e independentes, segundo os quais a habitação popular deveria ser considerada como infraestrutura social, ao lado da educação, saúde, mobilidade e seguridade social.

Finalizando esta seção do ensaio, entendemos que a combinação das principais tendências de sustentabilidade, solidariedade, uso de plataformas eletrônicas e inovações tecnológicas vão orientar governos e empresas privadas na construção desse novo normal, cujas linhas gerais já vão se delineando no horizonte, tema que é tratado em mais detalhe por outro artigo desta mesma coletânea. Essa combinação vem afetando igualmente os procedimentos de governança, impulsionando esquemas mais abertos, desregulados e até mesmo ousados, como a adoção da bitcoin como moeda oficial e meio de pagamento aceito em El Salvador, país que já havia adotado o dólar estadunidense, abandonando sua moeda tradicional. Muitas dúvidas coexistirão nesse processo de transformação e será necessário bastante bom senso para levar tudo isso a um resultado compatível com as necessidades e esperanças de uma população já fatigada de tantas limitações e entornos ruins. Esse bom

7 Ver: https://www.ahuri.edu.au, consultado diversas vezes em 2020 e 2021.

senso deverá inclusive orientar, na construção do novo normal, a conciliação entre as diretrizes de transparência e as regras recentes da Lei Geral de Proteção de Dados, em vigência há apenas alguns meses.

4. Tendências gerais que se tornarão regras mais relevantes para o comportamento individual e corporativo

Todas as grandes campanhas mediáticas anunciando os marcos globais de orientação ao desenvolvimento sustentável vêm influenciando o comportamento das pessoas e das empresas, em uma transição muito elástica na qual as novas atitudes convivem com aquelas mais tradicionais, que são chamadas de antiquadas pelos primeiros. Psicólogos e outros profissionais já demonstraram como é difícil modificar hábitos, mas investimentos governamentais em campanhas, associados à adesão das mídias em geral – e mais recentemente com o envolvimento das redes sociais alavancadas pela internet – também demonstraram que é preciso persistir nessa reeducação até o alcance indiscutível do propósito final.

Uma ilustração desse processo pode ser a separação do lixo domiciliar, amplamente comentada em diversas cidades do mundo todo, mas nem sempre atendida pela população. Seja pela insistência das campanhas, seja por atributos culturais locais, sabe-se que em Curitiba esse procedimento é bastante comum, embora as pesquisas divirjam com respeito à porcentagem de domicílios que realmente praticam essa separação cotidianamente. Entretanto, todas elas aceitam que mais da metade dos lares curitibanos estão comprometidos com esse processo, fazendo da cidade uma refe-

rência nesse quesito específico. Esse tema é inescapável para as discussões sobre atendimento às mudanças climáticas, pelo viés da disposição geral de resíduos sólidos e seus impactos.

Um setor que já avança nessa preocupação, provocando o surgimento de algumas *startups* bastante exitosas, é a reciclagem de produtos eletrônicos, às vezes combinada com alguma logística reversa. É sabido que os aparelhos eletrônicos (celulares, computadores etc.) usam metais preciosos, como ouro e prata, entre outros, e quanto mais antigos, maior essa utilização. Caso a caso, a quantidade é mínima, mas levando em conta os milhões de apetrechos que são rejeitados a cada troca para que o usuário se mantenha ao par das inovações tecnológicas, esse processo de retirada do metal e redirecionamento para reciclagem termina sendo bastante rentável. Se antes esse seria apenas um nicho de oportunidades, agora é uma necessidade imperiosa determinada pela plena vigência da Lei Federal nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, abrangendo desde os mal-afamados lixões urbanos até esses sofisticados aparelhos eletrônicos.

Além da reciclagem em seu conceito convencional, cabem igualmente nessa tendência o reuso, a reutilização, a ressignificação e outros processos de propósito semelhante com vistas à sustentabilidade. No comércio varejista, por exemplo, o surgimento de brechós para reuso de roupas (e objetos e utensílios, em menor intensidade), que antes se limitava a qualidades inferiores, hoje alcançam até mesmo roupas de grife, atendendo a quem deseja variedade de bom padrão, substituindo a propriedade das coisas pelo acesso a elas. Outro exemplo ilustrativo pode ser a reutilização dos tecidos dos bancos de automóveis da Renault, quando os proprietários decidem fazer uma modernização dos estofamentos e tapeçaria, ou os veículos entram em desuso. Nesse processo de logística reversa, os

tecidos antigos se transformam em mochilas escolares pelas mãos habilidosas de mulheres e jovens de comunidades carentes de São José dos Pinhais, abrindo mais uma oportunidade de geração de emprego e renda.

Acreditamos que todas essas atividades vão turbinar a economia, levando-a ao patamar de economia circular ou vertical, totalmente comprometida com a intenção de que a retomada econômica seja pautada pela nova economia verde.

Imagina-se que esse processo, junto a outros, vai provocar o surgimento de uma série de empregos e ocupações bastante diferenciados para os quais as entidades de formação e capacitação precisam se adaptar para poder entregar essa mão de obra ao mercado. Entretanto, nota-se um descompasso nesse ciclo de qualificação laboral: as empresas ainda têm alguma dificuldade de antever suas necessidades de mão de obra diferenciada dentro de um prazo compatível com aquele que universidades e outros centros de capacitação profissional necessitam para planejar e executar esse processo. Estivemos durante muito tempo submetidos a uma lógica de produção de diplomas universitários como requisito indispensável para a empregabilidade, até que os diversos nichos setoriais do Sistema S (SEBRAE, SENAC, SENAI, SENAR, SENAT, etc.) viessem demonstrar que, para uma grande parcela da população jovem, o objetivo fundamental é poder conseguir um emprego com um salário digno, fazendo do ensino profissionalizante uma opção tão ou mais atrativa que a preparação universitária convencional. Imagina-se que as campanhas com esses teores serão redobradas, enquanto outros esforços deverão ser empreendidos para consolidar as cadeias produtivas desses novos processos de geração de emprego e renda, com amplo potencial para a reconversão do perfil econômico das cidades de todo tamanho.

Essa necessidade de capacitação é confirmada por diversos estudos, especialmente quando somada a outras variáveis como o crescimento econômico em geral e as condições do mercado de trabalho, tudo isso conduzindo a um aumento da produtividade, que não pode depender exclusivamente do uso adequado da tecnologia e inteligência artificial[8].

5. Alguns comentários finais à guisa de conclusão

Em diversas apresentações e conversas sobre a identificação e análise dessas tendências mencionadas acima, houve quem considerasse isso um conjunto de obviedades, mas insistimos que, mesmo sem o anúncio de nada tão surpreendente ou bombástico, é importante saber reconhecer esses atributos e ambientes de contexto para poder reprogramar de modo adequado as atitudes e ações pelas quais deveríamos nos pautar doravante. O esforço aqui foi tratar de conectar as diversas tendências a um processo de transformações que vem se acelerando com o início da retomada econômica pós-pandemia[9].

Podemos começar reiterando que ainda estamos no meio de uma transição um tanto nebulosa, porque sabemos de onde estamos vindo e porque, mas ainda não está claro para qual novo normal estamos indo, nem como nem quando vamos chegar lá. O químico francês Antoine Lavoisier (século XVIII) cunhou uma frase que se tornou um paradigma da química moderna: *"na natureza nada se cria, nada se perde, tudo se transforma"*, conhecida como Lei de Lavoisier.

8 World Economic Forum, blog de 03/08/2021, The secret of productivity growth is not technology.

9 Esse assunto é tratado em mais detalhes em outro artigo desta mesma coletânea.

Algumas religiões orientais também reforçam esse axioma de que nada é permanente, e vivemos sempre ciclos de transição. Tudo isso nos leva a refletir sobre como nos incorporamos a esses ciclos.

Entendemos que a repetição diária das notícias de contágios e óbitos nos forçaram a aceitar a imprevisibilidade de uma morte próxima e a refletir melhor sobre a forma como vivemos. Isso deve ter aumentado o interesse pela espiritualidade e o autoconhecimento, acompanhado de um tanto de paciência e resignação, posto que pesquisas acadêmicas dão conta de que um cenário final do tipo "zero covid", como se havia pensado, é cada vez menos realista e devemos nos preparar para uma situação similar à convivência com outras doenças que são tratadas anualmente com vacinas. Essa conjuntura deve ter levado a uma reconsideração mais ponderada sobre os valores socioculturais que deveriam servir de orientação para nossas atitudes, hábitos e ações, colocando aqueles mais essenciais à humanidade no topo da escala e levando a uma "reumanização" da sociedade e da economia ao longo do século XXI.

O planejamento para o desenvolvimento sustentável das cidades na retomada econômica pós-pandemia

Alberto Maia da Rocha Paranhos[1]

Resumo

A pandemia global do covid-19 afetou todas as cidades e setores econômicos, mas de forma muito heterogênea. Os elementos críticos dessa variação foram a possibilidade de uso intensivo da internet e de necessidade ou não da presença dos colaboradores. Assim, enquanto a economia rural, o agrobusiness e a logística deslanchavam, já que as máquinas não pegam o vírus, as atividades de entretenimento e eventos, por exemplo, foram sacrificadas. Ao se vislumbrar a possibilidade de retomada econômica, em quais termos ela deve acontecer, de modo a ser sustentável? Algumas tendências já latentes serão mais dominantes, tais como o trabalho remoto mesmo em casa, com a consequente reforma dos espaços privativos para acomodar essa nova atividade doméstica,

1 Economista graduado em 1969 pela Universidade Federal do Paraná, com pós-graduação de doutoramento (sem grau de doutor) pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne e especialização em Gestão do Crescimento Urbano pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial. Trabalhou 14 anos em Diretorias do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, 6 anos como consultor residente do Banco Mundial e 17 anos como funcionário concursado das Nações Unidas, assignado ao ONU-Habitat, tendo vivido em diversos países ao longo dessas funções, sempre atuando na promoção do desenvolvimento urbano sustentável, descentralização e fortalecimento dos governos locais.

o ensino à distância, as vendas online, o uso intensivo de plataformas eletrônicas e aplicativos em internet, entre outras. Algumas mudanças forçadas pela crise deverão permanecer como parte do novo normal, tais como a desintermediação nas cadeias produtivas, o empreendedorismo, a intensificação dos pequenos negócios, a valorização do bairro como território principal de vida urbana, a remodelagem da mobilidade urbana privilegiando pequenos deslocamentos em modais não motorizados, a recalibragem da logística de entregas para escalas mais locais, o desinvestimento imobiliário em grandes espaços corporativos etc. Para promover esse novo normal, as cidades deverão rever suas estratégias de uso e ocupação do solo e perfil econômico, bem como seus instrumentos urbanísticos e tributários, para serem ao mesmo tempo cidades inteligentes e resilientes. Para isso, será necessário rever os Planos Diretores, de modo a incluir as estratégias de apoio à retomada econômica, bem como prever o enfrentamento de outras crises sanitárias e, também, das mudanças climáticas que já percebemos em nosso cotidiano, promovendo os valores de solidariedade, responsabilidade socioambiental e governança aberta.

Palavras-chave: retomada econômica; desenvolvimento urbano sustentável; cidades pós-pandemia; gestão municipal; planos diretores.

1. Introdução

A pandemia sanitária do covid-19 é uma ocorrência global, com duração imprevista e ainda não totalmente equacionada. A população mundial está sendo cobaia, ao mesmo tempo, tanto

dos impactos dessa crise sanitária como também da efetividade das vacinas que estão sendo produzidas para contê-la. Apesar das intensas pesquisas já realizadas, percebe-se que ainda existem bem mais perguntas a serem respondidas que respostas já encontradas. Seguem abaixo algumas considerações gerais dessa crise sanitária global, até o momento:

- Todas as cidades foram afetadas de alguma forma; como a disseminação do contágio é maior no contato pessoal, a grande concentração de pessoas nas cidades passou a ser o maior risco, mas isso não deve colocar em discussão os benefícios da densidade para a eficiência de custo das cidades e seus serviços prestados: deve ficar claro que o problema básico do contágio não é a densidade demográfica, nem a aglomeração em si, mas sim o comportamento de risco que as pessoas assumem ao circular pela cidade e espaços públicos em geral sem as medidas de proteção; a cultura da precaução, em suas várias modalidades ao redor do mundo, deixou bem clara essa argumentação, haja vista a grande diferença nas taxas de contágio entre os países por ocasião das primeiras ondas de disseminação da pandemia;
- A boa metáfora reza que a pandemia afetou toda a população como uma tormenta no mar, mas com efeitos muitos variados segundo cada tipo de barco que estava sujeito a essa tormenta, desde os grandes cruzeiros e barcos maiores até as canoas e jangadas. Assim, os apoios e compensações também deveriam variar segundo esses impactos, haja vista a diversificação de fortalezas e vulnerabilidades entre as famílias e suas soluções habitacionais;
- Ao longo da pandemia, assistimos a diversos debates que sempre giravam em torno do aparente conflito entre saúde e economia ao longo do debate sobre as formas de enfrenta-

mento da crise sanitária, aquela medida por pessoas com vírus ativo ou falecidas em função dele, e esta última medida pelas atividades econômicas e seus empregos. Ainda não ficou claro para muita gente que os empregos perdidos poderão voltar, de alguma forma, com a retomada econômica, mas as vidas que foram perdidas não voltarão;

- Apesar de todas essas medidas econômica e politicamente difíceis, nenhum país quebrou, mesmo assumindo déficits fiscais imensos: simplesmente adiou-se a adoção de ajustes fiscais e de outros tipos, que serão mais amargos quando da retomada econômica e podem se alongar por muitos anos;
- Apesar dos confinamentos, isolamentos, fechamentos de empresas e outros eventos destinados a reduzir a propagação do contágio, tem ficado cada vez mais claro que já não existem faixas etárias de risco entre a população- exceto nas pessoas com comorbidades – mas sim, reiteramos, comportamentos de risco, e são esses comportamentos que põem em xeque as medidas de precaução, neutralizando seus efeitos potencialmente positivos.

Ainda nesse campo do enfrentamento da pandemia, é preciso reconhecer que, a despeito de todos os esforços de pesquisa, os resultados ainda são um tanto confusos e pouco convergentes, exceto no quesito do uso da máscara facial como medida de prevenção, associada à frequente lavagem das mãos e o distanciamento social, além da intensificação da vacinação em geral. Os governos têm adotado diversas estratégias complementares para evitar o contágio, ou pelo menos reduzir sua taxa de transmissão, especialmente em vista das novas variantes que não cessam de aparecer, assombrando o mundo. Porém, a maioria dessas estratégias, em vista dos resultados tímidos das pesquisas, ainda são um exercício de ensaio

e erro, fazendo parte de uma demorada e dolorosa aprendizagem. Por outro lado, a repetição diária dos casos de contágio e óbitos, em todos os veículos mediáticos, ao par de fomentar uma curiosidade mórbida também alimenta certa fadiga de prevenção, posto que aumenta a quantidade de pessoas que se perguntam o porquê de tanto isolacionismo quando em outros países e cidades esse aspecto gregário do ser humano, e de certa proximidade interpessoal, não teve um caráter tão crítico como variável determinante para a adoção das medidas de precaução.

2. Consequências imediatas e lições aprendidas

Com o avanço da pandemia e a observação dos seus impactos, percebe-se que uma série de tendências que já se manifestavam nos anos precedentes a ela – e que eram consideradas como uma "característica do século XXI" – se tornaram progressivamente dominantes em todas as discussões sobre a construção do "novo normal", seja ele qual for, e em qualquer horizonte. Não há dúvida da importância da internet e das plataformas virtuais de todo tipo associadas à comunicação e informações, bem como das novas tecnologias que vão se aperfeiçoando em velocidade crescente, tornando obsoletas rapidamente novidades criadas há muito pouco tempo. A tendência de consumismo desenfreado que vinha ocorrendo há algumas décadas tornou-se ainda mais acelerada em função do desejo do consumidor de acessar e utilizar a última novidade disponível nesses apetrechos, criando em paralelo um tremendo cenário de desperdício, representado por produtos que foram superados pela introdução e venda dessas novidades

tecnológicas. Como os preços dessas novidades tendem a diminuir ao longo do tempo, esse atributo só facilita a pressão do mercado vendedor por esse consumo excessivo.

Nesse quesito, parece haver um importante contraponto por parte da chamada "geração Z", nascida em plena vigência das novas tecnologias, mas adepta dos valores alinhados com a sustentabilidade e a solidariedade. Nesse mesmo sentido, vê-se o movimento de governos e empresas tratando de superar a chamada economia marrom, pautada por desperdícios e outros vícios de insustentabilidade, quando aderem progressivamente aos marcos globais da Agenda 2030 e Acordo de Paris, entre outros.

Como se depreende, o mundo se encontra em um momento caracterizado por diversos tipos de transição: econômica, comportamental, ambiental, financeira etc. Não por acaso, talvez, os últimos Prêmios Nobel de Economia[2] foram concedidos justamente a pesquisadores que trataram de atributos menos ortodoxos da ciência econômica, tais como o peso dos mecanismos psicológicos e sociais nas decisões dos consumidores e investidores (Nobel 2017), a integração da mudança climática e a inovação tecnológica no crescimento econômico (Nobel 2018), as percepções experimentais sobre os atributos da pobreza em geral, desagregando cada problema em aspectos mais simples para verificar com mais exatidão o que funciona, o que não funciona e o porquê disso (Nobel 2019) e a teoria de aperfeiçoamento dos leilões com maior aproveitamento de dados em geral, combinando para isso a análise de Big Data com as expectativas de investidores e consumidores (Nobel 2020).

Voltando às consequências imediatas da pandemia, além do fecha-

2 Na realidade, esse prêmio não está incluído entre os temas previstos no testamento de Alfred Nobel. Ele foi criado pelo Banco Central da Suécia em 1969 com a denominação de "Prêmio do Banco Central da Suécia em Ciências Econômicas em memória de Alfred Nobel" (nota do Autor).

mento do comércio de rua, outra muito visível, mostrada enfaticamente pelos meios de comunicação, foi o impacto no transporte coletivo. Na realidade, são dois impactos: o de aglomeração e o de custeio. No tocante à aglomeração, é sabido que a maior parcela da população trabalhadora não tem opção de custo-benefício senão utilizar o transporte coletivo, cuja tarifa cabe em seu bolso. Muitas dessas pessoas estão ocupadas em atividades que não podem ser realizadas em trabalho remoto, e elas precisam se deslocar. Mesmo reduzindo a frota operacional em seguimento à menor quantidade de pessoas circulando, a densidade nos ônibus não diminuiu tanto assim. Nos casos em que foram atendidas as medidas de precaução, especialmente a máscara adequada, o risco de contágio diminuiu, mas faltaram estudos mais específicos para determinar a efetividade dessa solução. Algumas cidades adotaram horários diferenciados segundo as atividades econômicas (indústria, comércio etc.) para a entrada da mão de obra trabalhadora, achatando a hora de ponta, estratégia que já havia sido adotada há muitas décadas, e sem pandemia, para atender esse mesmo propósito operacional. Em outros casos, as pessoas se mobilizaram em pequenos grupos e buscaram outras formas de mobilidade, como a carona solidária, o compartilhamento de Uber e outros meios que, em termos de custo, podiam representar um valor menor que a tarifa do ônibus, ou um serviço melhor pelo mesmo custo ou com menor exposição a riscos. Já no tocante ao custeio, a menor quantidade de pessoas transportadas resulta em menor volume de dinheiro arrecadado que nem sempre é suficiente para financiar o custo operacional do sistema de transporte, posto que na grande maioria dos casos, a tarifa isoladamente não consegue financiar esse custo. Essa expressiva redução repentina aumentou o custo básico medido em passageiros por quilômetro rodado e, assim, foi preciso que gover-

nos municipais e estaduais, principalmente os primeiros, fizessem aportes financeiros ocasionais e imprevistos para que as empresas operadoras continuassem funcionando. E isso em um contexto no qual a contração da atividade econômica pela pandemia também resultou em menor arrecadação fiscal, diminuindo, portanto, a entrada de recursos no tesouro público e aumentando a concorrência já apertada pela utilização desses recursos mais limitados entre diversas necessidades de serviços à cidadania.

Outro impacto muito referido foi o aumento dos casos de trabalho remoto. Essa modalidade de trabalho já vinha ocorrendo pontualmente, mas a determinação de distanciamento social como medida protetora para evitar o contágio levou à aceleração da tendência em ritmo e volume. Esse novo contexto trouxe diversas consequências, tanto positivas como negativas.

No lado positivo, por exemplo – e combinado com o uso intensivo da internet e plataformas eletrônicas de comunicação e informação – está o crescimento exponencial das sessões virtuais de todo tipo. Pode-se mesmo dizer que, além da pandemia sanitária, vivemos a epidemia das *lives* e webinários em geral. Se o setor de entretenimento e turismo de negócios foi severamente afetado devido à sua característica presencial, os organizadores desses eventos rapidamente se reinventaram, criando novas formas de participação, sempre mediante a utilização da internet. Até mesmo sessões formais de colegiados como a Câmara Municipal e conselhos de todo tipo tiveram que se adequar a essa modalidade para continuar funcionando, ficando evidente o aumento na quantidade de pessoas participando, haja vista que essa participação pode ocorrer estando a pessoa em qualquer lugar. É claro que a condição *sine qua non* para isso é que a pessoa disponha de internet acessível e de boa qualidade, o que levou o Ministério Público, por exemplo, a reco-

mendar enfaticamente a não realização de audiências e consultas públicas por temer que os segmentos socioeconômicos mais pobres se vissem excluídos dessas consultas pela dificuldade de acesso à internet, seja acesso físico ou financeiro. Porém, ficou demonstrado que muitos procedimentos de consulta pública se viram beneficiados por essa modalidade e tiveram boa participação, o que levou a Comissão de Direito à Cidade da Seção Paraná da OAB a produzir um Parecer instando à utilização das plataformas eletrônicas como forma de não suspender abruptamente todos os procedimentos operacionais antes realizados de forma presencial, haja vista que não se tinha ideia (e ainda não se tem) da duração dessa pandemia.

Outro aspecto positivo é que diversas modalidades ocupacionais puderam dar continuidade às suas operações mediante o trabalho remoto, trazendo muitas vezes uma série de economias para as empresas e instituições com a redução nos deslocamentos e o esvaziamento dos escritórios. O setor público rapidamente reciclou seus procedimentos internos de modo a continuar fazendo o atendimento à cidadania de modo virtual, descobrindo que a grande maioria dos processos pode se realizar dessa forma. Já do lado do contribuinte, houve um aumento sensível das solicitações, já que não é mais preciso estar presente nas repartições, mas apenas enviar a solicitação pelo canal eletrônico de comunicações. Quando chegarmos ao final dessa pandemia, acreditamos que muitas organizações empresariais e instituições públicas já terão repensado seus procedimentos para se acomodar a um esquema híbrido de trabalho, onde a modalidade remota vai continuar tendo importância.

Distintamente do ocorrido com os empregos no setor governamental, em todas as esferas territoriais e todos os Poderes, que não foram afetados em termos salariais e de segurança trabalhista, um aspecto negativo a considerar é que o trabalho de empregos domés-

ticos em geral, incluindo os cuidadores de crianças e idosos, foi severamente impactado. Não apenas porque essa ocupação pressupõe a presença do empregado, como também porque na maioria das vezes os deslocamentos eram feitos em transporte público, que foi igualmente afetado. Esse contingente do mercado de trabalho teve que buscar outras formas de geração de renda, às vezes lançando mão do empreendedorismo quando a pessoa já tinha alguma qualificação para o caso, e até mesmo a busca de requalificação pessoal, usando os cursos virtuais, para poder empreender e se reinventar nessa nova organização da economia.

Outros aspectos do trabalho remoto e suas características estão mais detalhados em artigo específico dessa coletânea, tratando das novas tendências provocadas pela pandemia sanitária.

Uma terceira consequência imediata foi a reorganização compulsória dos setores econômicos que dependiam do contato presencial com o cliente ou consumidor. Houve necessidade de uma rápida reconversão às modalidades virtuais, vendas online, entregas em domicílio e outros arranjos para manter esses negócios funcionando minimamente a contento. Aqui viu-se uma queda acentuada das atividades dos pequenos negócios que precisaram se ajustar à economia virtual para poder sobreviver. Tal como em outros casos, esses comerciantes tiveram que se qualificar para se incorporar ao marketing virtual e continuar suas vendas.

Da mesma forma, o ensino em geral, tanto na educação formal como informal, precisou se adaptar ao ambiente virtual, desenvolvendo plataformas específicas para aulas sincronizadas, quando docente e corpo discente se encontram em sala virtual ao mesmo tempo, para o mesmo conteúdo, ou de acesso livre, quando o conteúdo é preparado e subido à rede virtual para uso do corpo discente a qualquer momento segundo sua disponibilidade de tempo e condi-

ções de acesso.

Finalmente, concluindo esses comentários iniciais, a pandemia acelerou um processo mundial de reflexão sobre a transição que vivemos quanto à modificação estrutural do capitalismo tradicional, pela qual se valoriza cada vez mais o acesso aos bens e serviços, em vez de sua posse, evoluindo desde um capitalismo de acumulação em direção a um capitalismo de resultados a usufruir.

Todos esses ajustes mandatórios implicaram em aprendizados que vão se tornar as referências para uma retomada econômica cujo resultado final ainda não está visível, mas precisa se encaminhar de modo bastante rápido.

3. Oportunidades para a retomada econômica

Ainda há um sentimento geral de esperança que a pandemia termine logo, assim como ocorreu com a gripe espanhola há 100 anos, e outras epidemias antes dela. Entretanto, estudos mais recentes dão conta de que talvez devamos nos preparar para um cenário menos otimista de ter que conviver com esse vírus, assim como temos convivido com o vírus da gripe, incluindo vacinação anual, até que a ciência encontre resultados mais robustos para a eficiência e eficácia das vacinas com maior durabilidade no tempo.

Em paralelo, existe outra ameaça, cada vez mais presente, que é a Mudança Climática. Entendemos que as preocupações dos governos, empresas e sociedades civis migrarão do combate à pandemia para as ações de adaptação e mitigação dessas mudanças à medida que formos chegando ao fim da vacinação global. Aos casos recorrentes de furacões e tormentas no Caribe e costa leste estaduni-

dense, terremotos no leste e sudeste asiático, anos repetidos dos fenômenos El Niño e La Niña, entre outras manifestações climáticas já conhecidas, agora se somam os recentes episódios de inundações no oeste da Alemanha e regiões da Bélgica, entre outras novidades dessas manifestações. Já não é mais possível continuar esse comportamento indiferente ou míope de curto prazo, com os governos de plantão empurrando para os governos subsequentes aquelas ações mais contundentes e impopulares. Quanto mais tardarmos em nos ocuparmos dessas providências, bem mais drásticas, contundentes, impopulares e custosas elas serão no futuro.

Por isso, será estratégico saber combinar o processo de retomada econômica com a reorientação das atividades produtivas em direção a uma economia mais verde, com menos desperdícios, com menor impacto ambiental, com maior integração nas matrizes insumo-produto bem como produto-consumo. A nova diretriz geral deverá ser a priorização dos investimentos de infraestrutura social acima dos investimentos ditos de "apoio ao crescimento econômico". Aqui estamos nos referindo não apenas aos setores tradicionais de educação e saúde, mas também à seguridade e proteção social, bem como à habitação de interesse social. Os impactos da pandemia sobre os empregos e as ocupações das pessoas mais vulneráveis, assim como sobre suas condições de moradia, não deixam dúvidas quanto à justeza dessa priorização.

Nesse contexto, e para esses cenários, vislumbramos uma série de oportunidades para aperfeiçoar o bem-estar, o bem viver a o bem conviver em nossas cidades, comentadas abaixo.

Em primeiro lugar, será necessário compreender que a retomada econômica tem sido e continuará a ser um processo muito heterogêneo na escala global, porque os impactos da pandemia nos perfis econômicos dos países variaram muito: há setores que podem se

recuperar com maior rapidez, enquanto outros ainda vão tardar mais. Além disso, o próprio processo de superação da pandemia está confuso: ela aparece vez por outra com novas variantes, em alguns países que supunham havê-la vencido, enquanto em outros ela ainda está bastante presente nos formatos convencionais. Finalmente, apesar dos grandes avanços em pesquisas e vacinas, isso ainda é um aprendizado onde todos somos cobaias. Enquanto a população inteira em todos os países não estiver vacinada, e suas reações às vacinas não estiverem monitoradas e avaliadas, esse aprendizado ainda estará acontecendo.

No Brasil, pesquisas da Fundação Getúlio Vargas[3] indicam um cenário de desaceleração do crescimento econômico, impactado negativamente pelo aumento da inflação e fim dos estímulos monetários. Também teremos que conviver com as angústias do ano eleitoral de 2022 que poderá modificar as políticas públicas federais e estaduais, bem como as prioridades de investimento supramunicipal. Além disso, ainda vivenciamos um contexto de crise hídrica e de fornecimento de energia elétrica, dada nossa matriz centrada em produção hidrelétrica. Assim, o processo de retomada econômica só será realmente sustentável se puder incorporar, na escala local, ações e investimentos que contribuam para não piorar esse contexto nacional.

Já na escala local – e com algum distanciamento do que vier a ocorrer na escala mundial – o processo de retomada econômica terá que ocorrer mirando os focos específicos detalhados nos parágrafos anteriores: priorização dos investimentos em infraestrutura social (mas sem esquecer as oportunidades que sejam imperdíveis para o crescimento econômico), reforço dos esquemas e instrumentos de proteção social com vistas ao enfrentamento de novas pandemias e desastres humanos e ambientais em geral, reconfiguração dos

3 Ver Boletim Macro do IBRE, agosto de 2021, pág.4.

perfis econômicos de modo a reforçar a diversidade produtiva e a redução dos desperdícios, reorganização dos incentivos físicos e fiscais para estimular o alcance dos resultados desejados no médio e longo prazos, sem comprometer a sustentabilidade financeira do governo local e sua capacidade de investimentos. Essa nova matriz de retomada econômica, envolvendo um olhar crítico sobre como cada ação contribui para cada um dos focos específicos mencionados, vai exigir um grande esforço de coordenação intersetorial e interprofissional nas equipes técnicas dos governos locais, mas também um intenso processo de conscientização da população residente, usuária e contribuinte – onde a ferramenta básica será a educação em todas as suas modalidades formais e informais – assim como a capacitação direcionada das classes políticas e eleitos em geral, para que compreendam a necessidade de debater e votar políticas públicas com maior permanência no tempo, e políticas de Estado, que superem o simples quadriênio governamental e possam ser monitoradas mediante olhares de agentes diferenciados para avaliar o quanto ditas políticas avançaram em direção aos objetivos de desenvolvimento desejados.

O primeiro foco dessa retomada, sem dúvida, terá que ser a atenção com o ambiente virtual e o uso da internet e suas plataformas eletrônicas em geral. Como se demonstrou acima, esse foi o primeiro grande impacto e aprendizado da pandemia. Ainda não há estudos conclusivos sobre o desenho do novo normal com respeito às modalidades presenciais e virtuais nas atividades econômicas. No momento, preferimos apostar na utilização de esquemas híbridos, conforme o tipo de atividade. Porém, é inescapável a promoção de um maior acesso digital que sirva de apoio aos esquemas de educação à distância, eventos de informação e capacitação em geral, prestação de serviços públicos e privados (sim, o serviço

público vai precisar se adaptar a esse cenário, como comentaremos abaixo), além de usos específicos das atividades econômicas, como as compras *online*, as transferências de dinheiro em geral, tanto para esses consumos como para investimentos, entre outros casos ilustrativos. Esse assunto específico foi bastante explorado em blog do Banco Mundial sobre as oportunidades de desenvolvimento da América Latina e o Caribe[4].

Essa brecha digital é um fator de discriminação socioeconômica e contribui muito para a desigualdade socioterritorial. Não se trata apenas de investimentos privados na ampliação e qualificação das redes, mas inclui igualmente os aspectos jurídicos, econômicos e regulatórios a partir das instâncias de governo para que essas empresas consigam realizar esses investimentos no menor prazo possível, e que seus custos de acesso e utilização sejam compatíveis com a renda das famílias, especialmente as mais vulneráveis. Em paralelo a essa expansão da infraestrutura, a ação dos governos federal, estaduais e municipais, cada um em sua esfera de competência, mas talvez variando em termos de apoio e subsídios, vai precisar investir no letramento digital das famílias, para que saibam como aproveitar melhor essa infraestrutura e suas inúmeras possibilidades de acesso à educação, cultura, lazer, serviços, negócios etc.

Para facilitar a compreensão das oportunidades em cenário mais completo, fazemos abaixo uma rápida enumeração das oportunidades que podem orientar o processo de retomada econômica nas cidades (incluindo a reiteração sucinta de tendências já comentadas), começando pelos comentários mais detalhados dos três pontos que nos parecem essenciais para fundamentar esse processo.

4 Ver: https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica, datado de 12 de agosto de 2021.

3.1. Apoio aos pequenos

É bastante sabido que os pequenos negócios, micro e pequenas empresas, são responsáveis pela maior parte dos empregos, em termos quantitativos, e pelo atendimento cotidiano das necessidades das famílias. Em Curitiba, por exemplo, as atividades comerciais e de prestação de serviços que ocupam até 100m² de área construída representam cerca de 66,1% do total, sendo que os negócios que ocupam entre 100 e 200m² representam mais 15,2%. Esse contingente se viu diretamente afetado pela pandemia. A consciência da importância desse setor levou à formulação de ações estratégicas de apoio em três linhas paralelas: (i) o reforço das diretrizes urbanísticas que permitem a abertura de pequenos negócios em qualquer parte da cidade, contribuindo para a redução dos deslocamentos e a valorização do bairro como unidade territorial com maior coesão social e convivência; (ii) o apoio financeiro em termos de um fundo de garantia para avalizar empréstimos para capital de giro e outros investimentos operacionais, de modo a manter esse segmento na base da economia urbana e do atendimento às famílias; (iii) o apoio operacional em termos de assistência técnica[5] para a requalificação desses empreendedores e seus empregados para inclusão no mercado virtual, marketing e vendas *online*, mediante seu letramento digital e acesso à infraestrutura pertinente.

Nessa mesma ótica, inclui-se um outro setor, também vinculado diretamente ao atendimento das famílias, representado pela segurança alimentar. A redução de escalas devida aos ajustes na intermediação da prestação de serviços, conectando mais diretamente produtores e consumidores, permitiu uma valorização da agricultura urbana e dos pequenos produtores rurais, envolvendo hortifrutigranjeiros e conservas em geral. Parece até um paradoxo o

5 Por meio de parceria com o SEBRAE, por exemplo.

surgimento de usos agrícolas em áreas urbanas já ocupadas, como as fazendas urbanas, por exemplo, ou as hortas comunitárias e outros minicultivos em pequenos terrenos públicos e privados. Os habitantes das cidades entenderam a simbiose inescapável entre o ambiente urbano e o rural, abrindo uma janela de oportunidade para a redução de custos no tocante aos fretes, que precisa ser aproveitada, bem como para a consolidação dessa produção nos entornos metropolitanos que, de outra forma, seria expulsa pela possível ocupação dos terrenos para empreendimentos de habitação social, aproveitando o menor custo do terreno cru, longe dos centros urbanos onde esse custo é bem maior.

3.2. Reorganização do setor de mobilidade urbana

Alinhado com essa valorização do bairro, especialmente com respeito ao binômio vendas *online*-entregas em domicílio, o setor de mobilidade urbana viu o crescimento da circulação de bicicletas, motocicletas e pequenos veículos de entrega. Em paralelo a isso, surgiram pequenos depósitos e barracões de apoio a esse processo, pelo que será necessário rever os dispositivos da legislação urbanística para incluir esse tipo de edificação e atividade entre aquelas que podem ocorrer fora das tradicionais zonas de serviços, de modo a atender essa valorização do bairro e reduzir as distâncias de entrega em domicílio, selecionando para isso algumas vias que tenham (ou possam vir a ter) maior vocação comercial.

Da mesma forma, os governos locais deverão rever seus projetos viários, de modo a aumentar e qualificar as calçadas, adotando todos os conceitos de acessibilidade universal, boa caminhabilidade e segurança viária com olho no pedestre, criando também

novas ciclovias ou pelo menos faixas para uso compartilhado de bicicletas, reduzindo os espaços destinados a carros, mas não aqueles para ônibus. Nessa mesma ótica setorial, entender a mobilidade como um serviço à disposição do cidadão, facilitando a integração virtual entre as diversas ofertas modais, para que cada usuário decida a melhor forma de se deslocar entre os pontos de origem e destino, se não quiser ir a pé.

Finalmente, concluindo essa visão setorial, e dentro das prioridades de atendimento às mudanças climáticas, começar a transição energética para a eletromobilidade e a descarbonização do transporte em todos os modais.

3.3. Reconversão de edifícios comerciais em áreas centrais

Com a tendência marcante de trabalho remoto determinado pelo distanciamento social, muitos edifícios comerciais em áreas centrais e outras centralidades perderam seus usuários, ficando vazios. Essa é uma oportunidade imperdível para estimular a sua reconversão em uso habitacional, se possível para a classe média e, melhor ainda, para unidades habitacionais de interesse social, de modo a reforçar esse uso em áreas urbanas que já dispõem de toda infraestrutura e equipamentos necessários a esse atendimento habitacional. Em muitos casos isso não será tão difícil, haja vista que aqueles edifícios comerciais foram construídos com propósito habitacional e depois foram transformados em unidades de escritórios ou outros usos não-habitacionais, em função do potencial da área para essas atividades.

Os governos locais deverão incorporar aos seus processos de planejamento urbano estímulos físicos e fiscais para o *retrofit* e reciclagem daqueles edifícios, apoiando com firmeza a tendência que já existe nesse sentido por parte da indústria imobiliária.

Completando essa seção, apontamos abaixo uma listagem sucinta, não exaustiva, de outras oportunidades para orientar o processo de retomada econômica:

- A necessidade da incorporação formal das tecnologias de informação e comunicação em todas as atividades do Poder Público, acompanhando a tendência majoritária já existente no setor privado, com melhor aproveitamento da inteligência artificial; um exemplo ilustrativo dessa diretriz seria a instalação de postes inteligentes, utilizando os postes de semáforos e de iluminação pública, que já são uma necessidade urbana, para que incorporem apetrechos tecnológicos de captura de informações (tráfego, ruído, qualidade do ar etc) como subsídios para políticas públicas;
- O aumento do sentimento de solidariedade e proteção social dos mais vulneráveis, o que deve estar incluído em políticas de Estado de seguridade social mais completa;
- O apoio ao compartilhamento em alguns modais de mobilidade, como o serviço de táxi, as bicicletas de aluguel, etc.;
- A necessidade de priorizar a saúde pública como principal política de Estado, incluindo o saneamento básico (água potável, coleta e tratamento de esgotos, coleta e destinação de lixo, drenagem pluvial, mitigação de vulnerabilidades ambientais, etc.), produção e distribuição local de vacinas, atenção à saúde física e mental mais que à doença, etc.;
- A necessidade de ampliar o conceito de Educação para uma melhor formação de caráter, empreendedorismo, empregabili-

dade e coparticipação na economia local, em estreita cooperação entre as escolas, as famílias e as empresas, incorporando as mídias sociais e todas as ferramentas eletrônicas já experimentadas, provavelmente com a adoção de modalidades híbridas entre o presencial e o virtual;

- A compreensão de que, na maioria das cidades brasileiras (pelo menos), a população estará cada vez mais idosa, mas ainda produtiva, e desejosa de fazer parte dessa produção, ainda que com menor intensidade;
- O realinhamento da tributação para ser cada vez mais custo-eficiente e solidária, mas diminuindo o custo do Estado em todas as esferas territoriais (União Federal, Estados e Municípios) e Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário); nessa ótica, o cuidado com a constante substituição de pessoas por máquinas, nos casos de tarefas mais repetitivas ou pouco complexas, contribuindo para aumentar o desemprego e reduzir a arrecadação fiscal e trabalhista, posto que máquinas não pagam encargos sociais[6];
- A revisão dos Planos Diretores para uma visão mais alinhada com valores sociais e objetivos socioeconômicos e ambientais de médio e longo prazo do que com programas de obras e serviços de curto prazo, que detalhamos mais adiante;
- No planejamento de ocupação do solo, a remodelagem do setor imobiliário para uma nova tipologia de unidades habitacionais com mais áreas livres, arejadas e ensolaradas, incluindo espaços adequados para o *"home office"*;

6 Nesse ponto, consultar a opinião de Bill Gates sobre a tributação adicional de máquinas, ao dizer que "se um robô trabalha como um humano, tem que ser taxado como um humano" (https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/, episódio sempre recordado pela renomada tributarista Dra. Cíntia Fernandes, Presidente da Comissão de Direito à Cidade da OAB-Paraná.

- No planejamento urbano por parte dos governos, considerar o aumento e a qualificação de espaços públicos e desfrute de áreas livres equipadas; no caso de espaços livres em edificações públicas, como o pátio das escolas, talvez explorar uma parceria com os pequenos negócios aos sábados e fins de semana;
- A compreensão das empresas incorporadoras para a inclusão, em seus projetos de todas as categorias socioeconômicas, de valores alinhados com os compromissos globais da Agenda 2030 e o Acordo de Paris, tais como o reuso da água, a captação de águas de chuva, a instalação de painéis solares fotovoltaicos ou eólicos, as paredes verdes e outras formas de contenção ou mitigação do efeito estufa;
- De modo geral, aproveitar o processo da retomada econômica nas cidades para construir uma economia local mais circular, mais inclusiva e mais verde;
- Finalizando esse breve escopo ilustrativo, não ter vergonha de emular, com as adaptações necessárias, as estratégias utilizadas em outras cidades que lograram êxito nesse processo de retomada econômica, apesar da natural resistência dos políticos e gestores em proceder dessa maneira para não serem tachados de "meros copiadores".

4. Ações de revisão dos Planos Diretores Municipais

Concluindo esse breve ensaio, passamos a alguns alertas para os processos de revisão periódica dos Planos Diretores Municipais – e os Planos Setoriais, quando for o caso – atendendo o disposto no Estatuto da Cidade, conforme se detalha abaixo.

O Plano Diretor é um instrumento urbanístico da maior importância técnica e jurídica, que vem sendo utilizado há quase um século para orientar a expansão e o desenvolvimento de áreas urbanas. Com a Constituição Federal de 1988, ele se revestiu do atributo de instrumento constitucional de política urbana, por força do artigo 182, especialmente com as especificações dos parágrafos 1º e 2º, destacados abaixo:

> *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.*
> *§ 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 (grifos nossos).*

Essa norma foi regulamentada pelo Capítulo III, artigos 39 a 42, do Estatuto da Cidade[7], que adotou um conjunto de novas ferramentas urbanísticas e detalhou seu funcionamento operacional, exigindo apenas lei municipal específica estipulando que o Municí-

7 Lei Federal Complementar nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

pio adota o Estatuto da Cidade e aprova seu Plano Diretor dentro desse conjunto de regramentos.

Cabe mencionar que a Constituição Federal de 1988 também inovou na conceituação da República Federativa do Brasil, já em seu artigo 1º, conforme destacamos abaixo:

> *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 [...] (grifo nosso).*

A inovação diz respeito à elevação da esfera local (Município) ao status de ente federativo, hierarquia nunca antes concedida e única no conjunto das federações mundiais: existem atualmente 25 países com formato federativo e só no Brasil o Município tem essa hierarquia, pois nos demais casos ele está subordinado à esfera territorial intermediária (Estado, Província, Departamento etc.). Esse atributo soa maior que o simples conceito de autonomia – que a maioria dos Municípios também usufrui, tanto nos países federativos como unitários. Entretanto, ainda não ficou claramente estabelecida (ou reconhecida) qual poderia ser essa vantagem adicional de ser ente federativo, muito embora alguns municípios tentem se aventurar em searas de regulamentação concorrentes e complementares às de competência estadual e federal, gerando dúvidas e questionamentos, como se viu, por exemplo, com respeito aos regramentos de abertura do comércio.

Mesmo antes dessa condição hierárquica especial, o município de Curitiba adotou em lei municipal[8] uma regra de Transferência do Direito de Construir como ferramenta para proteger seu patrimônio ambiental natural (áreas verdes) e cultural (edifícios históricos). Como a regra não prejudicava ninguém e permitia claramente que

8 Lei Municipal nº 6.337, de 1982.

os proprietários desses imóveis fossem premiados por sua atitude conservacionista em benefício da coletividade (mesmo que alguns proprietários não tivessem essa intenção explícita), a lei não suscitou questionamentos e, em 2001, foi de certa forma homologada por conta da adoção do Estatuto da Cidade, que inclui a Transferência do Direito de Construir entre as ferramentas inovadoras. O mesmo ocorreu com a adoção inovadora do chamado "solo criado" em lei municipal[9], como mecanismo de capitalização do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, até que o Estatuto da Cidade adotou como ferramenta urbanística brasileira a Outorga Onerosa do Direito de Construir, validando aquela inovação curitibana (entre outras cidades).

No processo de retomada econômica, é importante que todas as ferramentas jurídico-urbanísticas disponíveis sejam mobilizadas para apoiar as diretrizes de política urbana (incluindo suas interfaces social, econômica e ambiental), de modo a dar sustento legal e segurança jurídica àquele processo. Em muitos casos, as diretrizes de política urbana mencionadas no corpo do Plano Diretor se parecem a desejos longínquos, de alcance demorado, mas ansiosamente esperados como os pedidos a Papai Noel. Infelizmente, esses objetivos de longo prazo não costumam ser acompanhados de estratégias temporais, como monitoramento periódico e seus indicadores de evolução, o que contribui para o descrédito da população com respeito àquelas diretrizes.

Por outro lado, o mesmo Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, §3º, estipula que a lei do Plano Diretor seja revista pelo menos a cada 10 anos, imaginando que nesse período de tempo a cidade tenha se modificado o suficiente para já ser distinta daquela que serviu de base para o Plano Diretor, alcançando alguns dos objetivos, alterando suas prioridades e incorporando novas diretrizes

9 Lei Municipal nº 7.841, de 1991.

para o período decenal seguinte. Isto não significa que o município deva esperar exatamente 10 anos para debater uma revisão em seu Plano Diretor: taxas de crescimento demográfico muito altas, intervenções urbanísticas de grande porte, incluídas obras estaduais e federais, situações adversas de desastres ou vulnerabilidades, novos complexos econômico-produtivos privados decorrentes de adaptação da cidade a situações de competitividade mundial, entre outros motivos, podem vir a exigir uma revisão em prazo menor. Em alguns casos, os impactos da pandemia poderiam justificar esse processo de revisão, especialmente quando o prazo inicial decorrido já tenha ultrapassado uns 7 a 8 anos, por exemplo.

Nesse contexto, e apenas como ilustração, se a cidade decidir apoiar e privilegiar os pequenos negócios – que foram justamente uma parcela do setor produtivo muito afetada pela pandemia em termos de perda de emprego e renda – será necessário que o zoneamento de uso e ocupação do solo, instrumento urbanístico de implementação do Plano Diretor, defina a natureza e o porte das atividades que serão beneficiadas com essa classificação, de modo a poderem ser autorizadas em qualquer parte da cidade, inclusive em atendimento às novas diretrizes de liberdade econômica definidas em legislação federal, observadas todas as cautelas quanto aos impactos ambientais. Caberia também um ajuste nos esquemas de fiscalização em geral, priorizando uma visão facilitadora e orientadora, utilizando as sanções após as notificações de alerta necessárias.

Outro exemplo interessante é a tendência de valorização do bairro como escala territorial de produção, consumo, lazer e convivência, contribuindo para a redução dos deslocamentos diários e o fortalecimento da coesão social. Normas no Plano Diretor podem ser estipuladas para apontar nessa direção, indicando os estímulos

urbanísticos, físicos e fiscais que possam ser adotados para essa valorização, incluídos os investimentos em melhoria viária, calçadas, paisagismo, mobilidade etc.

Há que se entender que a visão de futuro da cidade pressupõe um projeto e um processo. O projeto é representado pela imagem-objetivo do desenho urbano pretendido, que deve constar no corpo ou no anexo da lei que adote a revisão do Plano Diretor. Esse desenho será atendido ou, talvez, perseguido, ao longo de todas as gestões quadrienais que se sucederem até o horizonte de validade dessa revisão, orientando todas as ações e decisões de investimentos estratégicos que implantarão no território as marcas daquele desenho urbano pretendido. Já o processo é representado pelas regras de governança que definirão o relacionamento entre os atores urbanos em geral, públicos e privados, para a gestão compartilhada desse bem comum que é a cidade. Existem muitos agentes interessados[10] e muitos usuários, investidores e consumidores, cada qual com expectativas distintas quanto ao que espera receber em troca daquilo que pode e pretende investir. Todos esses contingentes suscitam ônus (demandas ou investimentos) e esperam por bônus (atendimento ou vantagens), mas não há simetria automática de ônus e bônus em cada caso ou contingente. Cabe ao governo, em todas as suas esferas e dentro dos seus instrumentos de gestão territorial, tributária e outros, e seguindo esse pacto de governança, tentar reequilibrar essa assimetria, tal como está autorizado, e até mesmo determinado, no contexto do Estatuto da Cidade, com respeito à gestão democrática da cidade.

Essa gestão vai precisar distinguir duas escalas territoriais de atendimento: a escala da cidade e a escala do cidadão. Cada uma delas tem suas características próprias de funcionamento e objetivos, com estratégias distintas que vamos comentar sucintamente,

10 Contingente denominado em inglês como "stakeholders".

mas merecem um debate muito mais amplo, especialmente nessa temporada de retomada econômica.

A escala da cidade se refere àquele desenho urbano da visão de futuro comentada acima, a qual deve refletir a melhor situação possível de equilíbrio entre os espaços construídos dentro do espaço natural que constitui o território municipal, já com a orientação de atendimento às mudanças climáticas. Nada disso ocorre com rapidez, são períodos sucessivos de transições incrementais, onde cada quadriênio deve complementar os acertos do período precedente e, eventualmente, corrigir aquilo que não funcionou a contento. Para isso, a estratégia básica de governança, tratando de equilibrar eficiência com legitimidade, é a democracia representativa da Câmara Municipal. Porém, nem sempre esse contingente eleito representa corretamente o conjunto total da sociedade, até porque uma boa parte dela não participa das eleições, tais como crianças, adolescentes e idosos (que podem não votar). Quem os representa para defender seus interesses e necessidades? Acreditamos que é nesse ponto que intervém a escala do cidadão. Nessa escala, e de forma independente, mas acessória ao desenho urbano pretendido, o objetivo é justamente atender todas essas demandas em suas formas mais cotidianas de satisfazer o bem-estar geral. Assim, a melhor estratégia de atendimento é a democracia participativa, por meio de instrumentos que o Plano Diretor vai definir como sendo os mais adequados à cultura política e costumes locais. Inspirados pelo disposto no Estatuto da Cidade, o antigo Ministério das Cidades e a maioria das Prefeituras impulsionaram a criação de Conselhos Municipais da Cidade, com a participação de representantes eleitos pelos diversos segmentos da sociedade civil organizada, além da organização de consultas e audiências públicas para o debate prévio de diversas minutas de proposições legisla-

tivas antes de seu encaminhamento formal à Câmara Municipal. Porém, essa não é a única ferramenta possível: há outros casos bem interessantes de gestão democrática, tais como a utilização das escolas como ambiente agregador do contingente populacional residente em um bairro, com a vantagem de se ouvir diretamente uma parcela da população que ainda não pode participar de eleições, mas já tem alguma informação e formação para entender a necessidade de melhor convivência urbana. Nesse ambiente, além da educação formal, há casos muito relevantes de experimentação em educação cívica e solidariedade, preparando essas crianças e jovens para o futuro exercício de cidadãos completos, ie eleitores e eleitos, eventualmente.

Complementando esses comentários sobre as escalas de atendimento, e suas características, podemos ilustrar que as necessidades de um bairro são mais bem atendidas quando consultadas diretamente com os moradores e usuários desse bairro. É esse contingente, no exercício de seus interesses, que vai decidir, em conjunto, se a prioridade é pavimentar uma rua onde passa o ônibus, ou aumentar a arborização das vias, ou melhorar a qualidade das calçadas pera caminhar com mais segurança, ou reforçar a iluminação pública, ou qualquer outra ação que represente, para esse contingente, um degrau a mais que incremente seu bem-estar. As decisões de prioridade em um bairro podem ser completamente distintas do percebido e requerido em outro bairro, e por isso esse exercício é tão compartimentado ao longo do território municipal. Com o reforço da internet e o impulsionamento das diversas plataformas eletrônicas de informação e comunicação – impacto mais sentido da pandemia sanitária – esses exercícios são mais concorridos e menos custosos de serem realizados, graças à inteligência artificial bem utilizada. Pode-se complementar esse tema apontando que, a

repetição diária das consequências da pandemia sobre contágios e óbitos, mesmo com esses atributos dolorosos, levou ao reconhecimento da "pessoa" como foco de planejamento, reforçando sua posição de maior protagonismo nesse processo, e não apenas como usuário ou paciente.

Outra ilustração desse processo de consultas diz respeito aos planos que implementam a visão setorial das políticas públicas mencionadas no Plano Diretor, também conhecidos como Planos Setoriais, tais como desenvolvimento ambiental, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, mobilidade etc. Mesmo abrangendo todo o território municipal, essa visão setorial pode variar segundo as necessidades e aportes de cada um dos agentes interessados e seus debates costumam ocorrer mediante sessões de câmaras temáticas ou conselhos municipais, antes de serem aprovados formalmente.

Por outro lado, grandes investimentos de interesse comum, como um corredor de transporte massivo, uma política mais ampla de mobilidade, educação, saúde ou outro setor, precisam de um debate na escala da cidade, e nesse caso é imprescindível reconhecer a importância legítima da Câmara Municipal. É claro que uma escala pode complementar a outra, e isso tem ocorrido com alguma frequência, avançando em termos de aprendizado para o aperfeiçoamento da gestão democrática da cidade. O principal quesito, nesses debates, acreditamos ser a qualidade da informação prévia, em forma e conteúdo, e a capacidade de sua compreensão, o que remete de novo aos aspectos mais genéricos da educação.

Finalmente, à guisa de conclusão desta seção sobre os Planos Diretores, é preciso destacar que ainda há bastante espaço para se aperfeiçoar a sua eficácia em termos de processo para se alcançar o projeto da visão de futuro. Ao celebrar os 20 anos de vigên-

cia do Estatuto da Cidade, a Seção Paraná da OAB, por meio de sua Comissão de Direito à Cidade, organizou um webinário em 31 de agosto de 2021 onde palestrantes com renomada experiência acadêmica e operacional destacaram os desafios ainda pendentes para assegurar mais eficiência nas determinações do Plano Diretor, bem como maior controle de qualidade jurídica sobre essa legislação e seus complementos.

5. Alguns comentários finais

No processo de retomada econômica – e mesmo tendo em vista que se trata de uma ação local, mas sujeita a sofrer impactos de contextos supramunicipais decorrentes da macroeconomia nacional e global – o foco prioritário deve ser sempre a geração de emprego e renda simultaneamente à proteção social dos contingentes mais vulneráveis e de menor porte, em todas as visões setoriais. Assim, as ações estratégicas poderão variar segundo as oportunidades de tempo, território, fontes de financiamento etc. A característica básica será o bom senso da realidade local, conforme acordado no pacto de governança.

Um tipo de agente da sociedade civil que está em processo de ajuste institucional é a Universidade, tanto pública como privada. Antes dedicada prioritariamente à pesquisa pura e à formação de doutores para a docência, aos poucos houve uma abertura de parcerias com os governos em todas as esferas territoriais, no sentido de ampliar as oportunidades de pesquisa aplicada, trazendo para a prática do desenvolvimento urbano sustentável a experiência adquirida nesse ambiente acadêmico. Acreditamos que esse ajuste de atitude institucional é muito bem-vindo e oportuno, dada a dificuldade de os

governos conseguirem conciliar dentro de seu tempo hábil todas as etapas de reflexão e ação. Assim, contar com uma parceria para a reflexão, representada por um contingente que por si só já se dedica a isso, é uma oportunidade imperdível. Por outro lado, acreditamos que as universidades interessadas nessa parceria podem enriquecer seus processos de formação e informação, trazendo para dentro do ambiente acadêmico de pesquisa um pouco da realidade local que os circunda, e na qual se insere todo seu corpo discente. Essa prestação de serviço, seja onerosa ou não, deveria se constituir em um pilar de apoio para a retomada econômica, incluindo pesquisas e sondagens quanto à eficácia das ações empreendidas.

Finalmente, é preciso reconhecer que não existe planejamento adequado sem informações de qualidade. A suspensão do Censo Demográfico de 2020, e depois em 2021, atrasa uma série de calibragens nas ações estratégicas pela crescente falta de acurácia nas projeções derivadas das cifras do Censo de 2010, dadas as modificações qualitativas na segmentação das populações urbanas, especialmente nas variáveis socioeconômicas depois de períodos em que auge e recessão se sucederam, agravados em seguida com a crise sanitária. Esperamos que a realização do Censo Demográfico em 2022 possa trazer no mais breve tempo possível as informações quantitativas e qualitativas que vão calibrar melhor todas as ações governamentais, apresentando dados exatos e reais. Por isso, acreditamos que os Municípios devam se mobilizar para colaborar intensamente com o IBGE, incluindo aportes eventuais de financiamento em processos preparatórios (pelo menos em tempo técnico, se não puder ser também em espécie), para receber esses resultados oportunamente. Se informação é poder, é preciso investir nela para assegurar a qualidade do gasto público no exercício desse poder.

12 Ecosofia: um diálogo possível com o Estatuto da Cidade

Angela Cassia Costaldello[1]
Moacir Ribeiro de Carvalho Júnior[2]

Resumo

A ocupação do território brasileiro, desde os povos originários, integrados ao meio ambiente até a ocupação pelo europeu, passou por vários estágios e propiciou a estruturação de organização própria que resultou no adensamento e expansão das cidades brasileiras até os dias atuais. Na transição do Século XX-XXI, as cidades brasileiras apresentam problemas resultantes do próprio processo civilizatório, mas também orientada por um sistema jurídico que determina o desenvolvimento da "cidade sustentável", com participação democrática na formulação da política local de desenvolvimento urbano. Somada aos instrumentos jurídicos que vão além do Estatuto da Cidade, a proposta foca-se na abordagem inovadora da interpretação dos interesses das diversas comunidades inseridas no espaço urbano e aponta meio para integrá-los. Para tanto, é proposto como objetivo geral do presente trabalho estudar as possíveis interações do conceito de ecosofia com o de sustentabili-

1 Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFPR. Coordenadora do Núcleo de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento vinculado ao PPGD da UFPR. Membro consultor da Comissão da Direito à Cidade da OAB Nacional e Vice-Presidente da Comissão de Direito à Cidade da OABPR. Advogada
2 Advogado, Professor universitário, graduado em Direito pela PUCPR, Mestre em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR), Especialista em Sociologia Política pela UFPR e em Tutoria em EAD pelo Centro Universitário Uninter.

dade urbana, sob a perspectiva do Estatuto da Cidade objetivando trazer um conteúdo frutífero e transformador para a academia e todo o ambiente jurídico pela inclusão desse novo conceito orientando institutos e temas já estudados. A concepção da ecosofia propicia nova apreensão dos interesses dispersos no meio urbano de modo a integrá-los, de modo pleno e contemporâneo, na política de desenvolvimento urbano, influenciando a gestão urbana e as orientações jurisprudenciais.

Palavras-chave: Sustentabilidade; ecosofia; espaços urbanos; Estatuto da Cidade; inovação conceitual

1. Introdução

O território onde hoje é o Brasil foi ocupado no passado por povos originários organizados em sociedades adaptadas aos recursos naturais disponíveis muito tempo antes da chegada dos colonizadores europeus de que se tem notícia e dos seus conhecimentos nas práticas de navegação, mecânica e agricultura. A realidade pré-colombiana era marcada pela integração do ser humano com o meio ambiente natural.

A presença da Coroa Portuguesa se encarregou do controle e do extrativismo dos recursos naturais, vegetal e mineral, tendo nos primeiros povoados, formados pelos estrangeiros, as unidades de planejamento urbano. Nestas localidades, que evoluíram para vilas e cidades, as questões locais eram decididas pelos governos municipais, haja vista o distanciamento com a metrópole. Referente aos primeiros séculos da ocupação do território pelo europeu, pode-se afirmar que "o Brasil nasceu no município" (DALLARI, 2002 35).

Os municípios brasileiros apenas foram organizados por uma legítima legislação nascida no seu território quando adveio a independência de Portugal. Desde então, o Direito Urbanístico vem se desenvolvendo, assim como as contradições na construção do espaço urbano (FAORO, 2012; RIBEIRO, 2006; HOLANDA, 1995).

O século XX foi o período mais significativo para a produção jurídica envolvendo as municipalidades brasileiras, sobretudo em virtude da evolução do conceito de propriedade privada, as diversas tecnologias que ressoa no estilo de vida das comunidades, assim como os processos econômicos e políticos do referido período histórico, que estimularam o êxodo rural e adensamento das cidades brasileiras.

Na transição para o século XXI entrou em vigor a Constituição Federal de 1988, que traçou as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, assim como, alguns anos mais tarde, é regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que refletiu o pensamento internacional referente ao meio ambiente, economia, e sociedade, notadamente a influência dos eventos promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O texto constitucional recepcionou, no seu art. 225, o conceito de desenvolvimento sustentável apresentado no Relatório Brundtland (1987), assim como eventos como a Rio 92, onde foi produzida a Agenda 21, guiando o País a desenvolver políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento sustentável. No contexto do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), por exemplo, está prevista a "cidade sustentável" (Art. 2º, I).

O conceito da cidade sustentável vem sendo estudado pela academia, e já está presente na jurisprudência pátria. O desafio é transferir a palavra "sustentabilidade" do adjetivo para substantivo (BOFF,

2016, p. 35). Um caminho para ampliar os estudos referentes ao desenvolvimento urbano sustentável, no contexto brasileiro, aprimorando a aplicação do Direito Urbanístico e do Direito à Cidade, é agregar o conhecimento desenvolvido nos estudos do conceito, e experiências, da "ecosofia". A possibilidade de inovar o modo de conceber as cidades, pelo viés da ecologia humana, é uma abordagem pelo estudo da ação dos fatores do meio sobre o ser humano, e suas possíveis respostas a partir deste meio (AMARO, 1989).

Para tanto, o presente trabalho tem como objetivo geral estudar as possíveis interações do conceito de ecosofia com o de sustentabilidade urbana, sob a perspectiva do Estatuto da Cidade. E como objetivos específicos estão identificar o conteúdo do tema sustentabilidade urbana no contexto do Estatuto da Cidade; investigar o conteúdo e a extensão do conceito de ecosofia e a sua relação com a realidade objetiva na construção do espaço urbano e analisar a possível relação entre a ecosofia e a sustentabilidade urbana expressa no Estatuto da Cidade.

As reflexões expostas neste texto se justificam por mostrar uma abordagem inovadora que trará benefícios à comunidade geral e para a acadêmica, notadamente aos operadores do direito e áreas afins, haja vista a inserção de novos conceitos em temas já estudados e que visam contribuir para o refinamento de institutos consagrados pela legislação e pela jurisprudência pátrias, com vistas à concretização da cidade sustentável voltada a qualidade e vida saudável. Como metodologia de pesquisa é proposta a revisão bibliográfica consulta documental e jurisprudencial, e os marcos teóricos atodos são as obras de Guattari (2009), Lefebvre (2001), Maffesoli (2010), Mostafavi (2014), Reale (1994).

2. A cidade sustentável na Política de Desenvolvimento Urbano

As regras para o desenvolvimento urbano existem no território brasileiro desde a chegada do europeu, ainda no período colonial. Naquela época houve o foco na exploração dos recursos naturais e a criação de uma rede logística para o escoamento de tais riquezas:

> *As cidades e vilas da rede colonial, correspondem à civilização agrária, eram, essencialmente centros de dominação colonial criados, muitas vezes, por ato expresso da Coroa para defesa da costa, como Salvador, Rio de Janeiro, São Luís, Belém Florianópolis, e outras (RIBEIRO, 2006, p. 178/179).*

O colonizador não estava preocupado com a formação social, seus esforços estavam voltados para a dominação/controle do território e a consolidação de um "negócio" apto de trazer benefícios aos seus investidores. Como resultado, as cidades brasileiras evoluíram com profundas contradições no seu interior, reflexo do processo histórico de gestão do poder político, onde a maior parte da população ficou distante das decisões importantes (FAORO, 2012; RIBEIRO, 2006; HOLANDA, 1995).

O contexto jurídico-social nacional ganhou a mais significativa transformação com a vigência da Constituição Federal de 1988, a qual fortaleceu o município como ente federativo de terceiro grau, garantindo maior autonomia frente aos demais entes federados. Tais fatos propiciaram a especialização nas abordagens jurídicas do Direito Urbanístico, que, conforme a doutrina pátria, trata-se do "[...] ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo" (MEIRELLES, 1993, p. 380).

Tal conceito reconhece a integração do meio urbano com o rural compreendendo a necessidade da sustentação de uma diversidade ambiental para a manutenção do cidadão inserido na cidade. Neste sentido, surge o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) o qual trouxe no seu texto a menção expressa à exigência de "cidade sustentável", dando-lhe os contornos básicos conceituais[3], e a obrigatoriedade dos municípios em desenvolver seus respectivos planos diretores, visando melhorar a qualidade de vida e ambiental, com a ampla participação dos seus moradores na sua formulação.

A política urbana se encarrega de ordenar as "funções sociais" da cidade, e nesta direção determina que a "cidade sustentável", como um direito, possa integrar uma série de benefícios em prol dos citadinos (tais como transporte, equipamentos públicos, trabalho, etc.), e, ainda, trata-se de um direito garantido às "presentes e futuras gerações", no caso, dos cidadãos brasileiros, e, ou, dos residentes no País.

Nos termos do Estatuto, a cidade sustentável é um direito que se realiza quando a cidade atende elementos materiais adequados de trazem maior segurança e manutenção da qualidade de vida dos citadinos e qualidade ambiental do espaço. Tal legislação infraconstitucional está em perfeita harmonia com o texto da Constituição Federal de 1988, ao firmar o comando que o Estado brasileiro atender a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, CF/88), de forma a dar condições às necessidades básicas dos indivíduos, assim como garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações (Art. 225, CF/88).

3 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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...].

> *As diretrizes gerais ditadas pelo Estatuto da Cidade procuram estimular, nos municípios brasileiros, o desenvolvimento de planos diretores que atendam ao desenvolvimento econômico harmonizado com o ambiental e o social. As inovações inseridas no âmbito da gestão urbana são um reflexo de um sistema jurídico existente no Brasil, ao dar o devido relevo ao ente municipal: [...] o Estatuto da Cidade mantém os princípios básicos estabelecidos na Constituição Federal, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor e a ênfase na gestão democrática, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo participativo de gestão urbana em todas as decisões de interesse público (BOEIRA, SANTOS, e SANTOS, 2009, p. 702).*

É indubitável que o Estatuto, em sua existência de vinte anos, atingiu profundamente a realidade das cidades e do sistema jurídico brasileiro como um todo. No dizer de Duarte (2007, p. 79), o Estatuto da Cidade é a maior "inovação no campo urbanístico" desenvolvida no Brasil, pois, conforme o autor, tal produção legal garantiu novas diretrizes, aparatos legais, econômicos e procedimentais para o planejamento urbano.

Um exemplo desse influxo é a presença do conceito de cidade sustentável identificado na jurisprudência pátria, como é o caso do julgado do Superior Tribunal de Justiça que exige a transcrição *in totum*:

> *PROCESSUAL CIVIL E DIREITO URBANÍSTICO. QUIOSQUES E TRAILERS SOBRE CALÇADA. CIDADES SUSTENTÁVEIS. ART. 2º, I, DA LEI 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE). BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. ART. 99, I, DO CÓDIGO CIVIL. ANEXO I DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. SÚMULA 619/STJ. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA. FISCALIZAÇÃO DA AGEFIS. PODER DE POLÍCIA. DIREITO*

LOCAL. SÚMULA 280/STF. 1. Os recorrentes pretendem manter quiosques e trailers comerciais que instalaram sobre calçadas. Incontroverso que a área em disputa é de uso público e que tanto a ocupação do terreno como a atividade comercial em si carecem de regular aprovação estatal, por ausência de licitação e licenciamento. Buscando impedir ações concretas de desocupação, ajuizaram "ação de impugnação de notificação com pedido liminar", julgada procedente em primeira instância para determinar à Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis) que "se abstenha de proceder a interdição e atos demolitórios dos quiosques objetos da lide", decisão essa reformada pelo Tribunal de Justiça. 2. O cerne da controvérsia nos autos foi solucionado pelo Tribunal de origem com fundamento na legislação local (Leis Distritais 4.150/2008 e 4.257/2008; e Decreto Distrital 38.555/2017). Logo, nesse ponto, a revisão da decisão recorrida encontra óbice na Súmula 280 do STF. Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça entende que a análise da divergência jurisprudencial fica prejudicada quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea "a" do permissivo constitucional. No mais, o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do STJ sobre ocupação ilícita de bens e terrenos públicos, urbanos ou rurais. 3. Em cidades tomadas por veículos automotores, a maior parte deles a serviço de minoria privilegiada, calçadas integram o mínimo existencial de espaço público dos pedestres, a maioria da população. Na qualidade de genuínas artérias de circulação dos que precisam ou preferem caminhar, constituem expressão cotidiana do direito de locomoção. No Estado Social de Direito, o ato de se deslocar a pé em segurança e com conforto qualifica-se como direito de todos, com atenção redobrada para a acessibilidade dos mais vulneráveis, aí incluídos idosos, crianças e pessoas com deficiência. Mister atinar que, no dia a dia da cidade contemporânea, o universo complexo da mobilidade urbana reserva papel crítico às calçadas, não se esgotando no fluxo de carros e na construção de ruas, avenidas, estradas, pontes e viadutos. 4. No Direito, calçadas compõem a família dos bens públicos, consoante o art. 99, I, do Código Civil. O Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro distingue entre calçada e passeio. Juridicamente falando, as duas noções são próximas; e a distinção, tênue, pois o legislador qualificou o passeio como "parte da calçada". Na hipótese dos autos, o que se vê, em plena capital da República, é exemplo (o pior possível

para o resto do Brasil) de brutal apropriação de calçadas para usos particulares destituídos de função ou benefício social, atributo inseparável da classe dos bens públicos. 5. Em País ainda marcado pela ferida aberta das favelas e por fração significativa de pessoas vivendo ao relento, sem teto, poderia soar irrealista esperar que o Judiciário se preocupe com a existência, conservação e proteção de calçadas. Nada mais equivocado, no entanto, pois o autêntico juiz se revela quando decide questões jurídicas que, embora aparentem atrelamento a dificuldades do presente ou a concepções obsoletas do passado, se projetam sobre as gerações futuras. E, não é segredo, calçadas e cidades do amanhã se formam no seio do caos urbano da nossa época, mesmo que ainda não passem de esqueletos imperfeitos à espera, mais adiante, de corpo imaginado ou de destino prometido pela Constituição e pelas leis. Essa exatamente a expectativa que o Estatuto da Cidade deposita - se faltar ou falhar ação administrativa ou sobrar cobiça individual - no Judiciário brasileiro, ao prescrever que a Política Urbana deve garantir o "direito a cidades sustentáveis", em favor das "presentes e futuras gerações" (Lei 10.257/2001, art. 2º, I). 6. Segundo jurisprudência pacífica do STJ, a ninguém é lícito ocupar espaço público (calçada, in casu), exceto se estritamente conforme à legislação e após regular procedimento administrativo. A Administração dispõe de dever-poder de revisão de ofício de seus atos, exercitável a qualquer momento, mais ainda quando o ato administrativo de qualquer tipo for emitido em caráter provisório ou precário, com realce para o urbanístico, ambiental e sanitário. Além disso, é interditado atribuir efeitos permanentes a alvará provisório: "A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias" (Súmula 619/STJ, Corte Especial). 7. Se o apossamento do espaço urbano público ocorre ilegalmente, incumbe ao administrador, sob risco de cometimento de improbidade e infração disciplinar, proceder à imediata demolição de eventuais construções irregulares e à desocupação de bem turbado ou esbulhado. Em rigor, evidenciaria despropósito estabelecer, no Código de Trânsito Brasileiro (art. 181, VIII, e art. 182, VI, respectivamente), sanção administrativa de multa para quem estacionar veículo no passeio (infração grave) e mesmo para quem nele simplesmente parar por minutos (infração leve) e, ao mesmo tempo, admitir a sua ocupação ilícita ou duradoura para fins comerciais (quiosques, trailers) ou com construções

> *privadas, pouco importando a espécie. 8. O princípio da confiança não socorre quem, em sã consciência ou assumindo os riscos de sua conduta, ocupa ou usa irregularmente bem público, irrelevante haja pagamento de tributos e outros encargos, pois prestação pecuniária não substitui licitação e licenciamento. Em tais circunstâncias, o que se tem é - no extremo oposto da régua ético-jurídica - confiança na impunidade, confiança derivada da impunidade e confiança que fomenta a impunidade, exatamente a perversão da ordem democrática de direito. 9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido (STJ - REsp 1846075/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 18/05/2020).*

Deflui da decisão a predominância do interesse coletivo sobre o particular, não só visando o controle sobre o desenvolvimento urbano na atualidade, como projetando um legado futuro na harmonização do espaço e das relações sociais. Respeitando os preceitos do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), é esperado que "[...] todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades" (CIDADES, 2005, p. 17).

Tendo como referência obrigatória o Estatuto da Cidade, cada município deve consolidar o respectivo plano diretor, o qual irá servir de documento básico para a organização do espaço e do desenvolvimento econômico e social.

Em âmbito global, a Conferência da ONU-Habitat (2015) declarou que o desenvolvimento sustentável deve amparar a diversidade de realidades existentes nas cidades, inclusive do ponto de vista econômico, a fim de dar maior garantia à atenção aos direitos humanos, pois não há cidade sustentável mediante a exclusão social. A par disso, reconhece que o planejamento territorial/espacial deve

ser estruturado a partir de decisões políticas as quais estejam fundamentadas em cenários diferentes, diversos, a fim de integrá-los no território. Deste modo, cabe às autoridades locais "[...] desenvolver uma visão espacial compartilhada e estratégica (respaldada por mapas adequados) e um conjunto de objetivos consensuais, refletindo um desejo político claro" (ONU-Habitat, 2015, p. 24).

Não resta dúvidas quanto à legitimidade e coerência do posicionamento adotado pela ONU-Habitat ao identificar a diversidade um elemento relevante na busca de um desenvolvimento sustentável para o meio urbano. Abraçar a complexidade existente no âmago das cidades é um desafio exposto a todas as partes envolvidas (poder público, moradores, terceiro setor, empresas, etc.), mas novas abordagens são possíveis visando mitigar as contradições e tensões presentes no seio da sociedade.

3. A ecosofia e a construção do espaço urbano

A política de desenvolvimento urbano que vem sendo desenvolvida nos últimos vinte anos, período no qual o Estatuto da Cidade se encontra vigente, trouxe grandes avanços para os municípios brasileiros no mesmo contexto onde, em paralelo, também ocorreram avanços do capitalismo globalizado, das tecnologias de informação e, malgrado, do agravamento dos impactos ambientais globais (notadamente o aquecimento global, efeito estufa e explosão demográfica).

A Lei Federal n. 10.257/01 permitiu aparelhar juridicamente as diversas localidades no território do País no sentido de atender aos interesses locais, envolvendo o cidadão comum no processo, reduzindo, assim, a influência de interesses externos.

Os tribunais nacionais vêm adotando e aprimorando conteúdos específicos de Direito Urbanístico e de Direito à Cidade como produto do processo de amadurecimento dos institutos e da aplicabilidade paulatina do Estatuto da Cidade. A par disso, outros Instrumentos jurídicos, assumidos no ordenamento urbanístico e com repercussões na vida em sociedade, passam por atualizações no seu modo de uso em resposta ao processo civilizatório, e, assim, colaboram na construção de um meio urbano que absorva a heterogeneidade das relações nele desenvolvidas.

A referida lei n. 10.257/01 trata da "cidade sustentável" e propõe mecanismos urbanísticos para a sua promoção. Contudo, Mostafavi (2014) identifica que projetos, no campo da arquitetura, nem sempre são sinônimos de excelência ou inovação, onde algumas experiências de estilo de vida alternativo, seguida de renúncia ao prazer, onde se agregam alguma tecnologia considerada "sustentável", como a de reciclagem de lixo, sem, no entanto, melhora de forma significativa o meio ambiente. Daí, segundo o autor, a necessidade de conciliar o conhecimento interdisciplinar e os que promovem a sustentabilidade. Ademais, a escala dos projetos sustentáveis tem um escopo limitado, não impactando no urbano, que é o lugar das relações complexas (econômicas, políticas, sociais e culturais). Daí a necessidade de realinhar, com os dilemas identificados, o conhecimento teórico com a atividade prática na busca de um ambiente urbano mais harmônico e equitativo para os seus habitantes.

> *Nesse panorama de incertezas, as primeiras décadas do Século XXI, com todos os seus dilemas, pode ser o cenário viável na construção de um urbanismo ecológico, pois[...] os problemas que nossas cidades e regiões estão enfrentando podem se tornar oportunidades para definir uma nova abordagem prática para a profissão [do arquiteto e urbanista]. Imaginar um urbanismo que foge ao*

> *status quo exige uma nova sensibilidade – capaz de incorporar e acomodar as condições conflitantes inerentes à ecologia e ao urbanismo. Esse é o território do urbanismo ecológico (MOSTAFAVI, 2014, p. 17).*

Adjetivar um projeto como sendo "sustentável" não é suficiente para convencer os setores mais céticos, notadamente na academia, ou, ainda, trazer benefícios efetivos à realidade das cidades. A palavra "sustentável" é utilizada de modo equivocado em diversas situações, pois, como destaca Boff (2015), é fundamental que tal palavra ascenda de simples adjetivo, para um substantivo, ao se referir à determinada realidade.

Recorrer ao campo da ecologia se justifica na busca de novas interpretações do espaço urbano, onde tão importante quanto o aspecto material é fundamental considerar os seus significados para os seus moradores. A discussão desloca da ecologia no seu significado primário, para o da ecologia humana:

> *Ecologia Humana ou Antropo-Ecologia, poderá definir-se, hoje, como uma ciência que utiliza o discurso sócio-antropológico para analisar a dimensão ecológica da adaptação e da evolução humanas. Antropologia do futuro? (AMARO, 1989, p. 118).*

Amaro (1989) questiona se a ecologia humana pode ser entendida como uma "antropologia do futuro". Talvez a necessidade traga para o presente as abordagens e interpretações, incluindo o campo da ética, e, por conseguinte, refletindo no direito, como é o caso da obra Félix Guattari, uma vez que

> *O conceito ético-político de "ecosofia" proposto por Guattari é desenvolvido na forma de três registros ecológicos: meio ambiente, relações sociais e subjetividades humanas. Como Bateson, Guattari sublinha o papel que os seres humanos*

desempenham nas práticas ecológicas (MOSTAFAVI, 2014, p. 22).

A "ecosofia" é a junção da ecologia com a filosofia que, desde a década de 1960, vem propondo novas abordagens sobre a percepção dos indivíduos em relação ao meio ambiente onde estão inseridos. Este meio ambiente é passível de transformações pela ação humana, mas também tocas as subjetividades dos seus habitantes.

> *Inserido no meio ambiente o ser humano sempre se destacou dos demais animais, haja vista as técnicas adotadas, mais elaboradas, para se organizar e interagir com o meio natural É, precisamente neste ponto, ao pretender definir ambiente global, que surge, ao ecólogo, a maior das dificuldades. É que o ambiente global natural, que integra o Homem como Primata, difere, fundamentalmente, do ambiente em que vivem todos os outros animais e vegetais, devido à relação instrumental que o caracteriza. O Homem pode modificar, profundamente, o seu ambiente mercê da sua inteligência e das suas técnicas; daí as duas componentes: Natureza e Cultura, que demarcam a Ecologia Humana da Ecologia Geral, de que esta constitui, aliás, um ramo muito recente (AMARO, 1989, p. 113).*

Compreendendo o meio ambiente artificial, a cidade, como obra da técnica humana, reflexo da sua cultura, faz-se necessário considerar a cidade nos seus elementos simbólicos, além dos aspectos materiais, pois é no campo do abstrato que a sociedade encontra a sua coesão, identidade.

A evolução do espaço urbano nos últimos duzentos anos seguiu uma tendência de esvaziamento do espaço comum, favorecendo o particular, o individual. Nos últimos decênios do Século XX o processo foi intensificado pela dinâmica do capitalismo globalizado que impôs, na subjetividade dos indivíduos, os valores da produção-consumo, em detrimento de outros valores, como, por exem-

plo, os de ordem comunitária. Restou, assim, um espaço amorfo, "pasteurizado" pelas tendências econômicas do momento:

> *A cidade historicamente formada não vive mais, não é mais apreendida praticamente. Não é mais do que um objeto de consumo cultural para os turistas e para o estetismo, ávidos de espetáculo e do pitoresco. Mesmo para aqueles que procuram compreendê-la calorosamente, a cidade está morta. No entanto, "o urbano" persiste, no estado de atualidade dispersa e alienada, de embrião, de virtualidade. Aquilo que os olhos e a análise percebem na prática pode, na melhor das hipóteses, passar pela sombra de um objeto futuro na claridade de um sol nascente (LEFEBVRE, 2001, p. 106).*

É justamente na luz de um sol nascente que repousam os desafios nestas primeiras décadas do Século XXI, pois o modelo econômico vigente não é suficiente para garantir a vida humana no planeta, e o momento histórico presente exige novas diretrizes para o processo civilizatório.

Conforme Guattari (2009) é necessário reinventar as dinâmicas nos menores círculos da vida em sociedade (um casal, família, local de trabalho, meio urbano, etc.), e promover práticas efetivas que englobem os níveis microssociais, ascendendo até escalas institucionais maiores. É um convite a reinventar e buscar novas significações em relação ao meio no qual está inserido, na formação de novas relações em sociedade, e uma nova identidade para o próprio "eu", em resposta aos meios habituais de socialização da sociedade de consumo, como é o caso da mídia.

> *A busca da identidade de um "eu" urbano, com todos os seus significados, suficientes a interferir no status social do indivíduo, nasce da compressão das infinitas, e profundas, relações desenvolvidas na cidade, compreendida, sob uma nova abordagem possível, como um rizoma cujosPrincípios de conexão e de heterogeneidade: qualquer ponto de um rizoma pode ser conectado a qual-*

> *quer outro e deve sê-lo. É muito diferente da árvore ou da raiz que fixam um ponto, uma ordem. A árvore lingüística à maneira de Chomsky começa ainda num ponto S e procede por dicotomia. Num rizoma, ao contrário, cada traço não remete necessariamente a um traço lingüístico: cadeias semióticas de toda natureza são aí conectadas a modos de codificação muito diversos, cadeias biológicas, políticas, econômicas, etc., colocando em jogo não somente regimes de signos diferentes, mas também estatutos de estados de coisas (DELEUSE & GUATTARI, 1995, p. 10).*

> *As diversidades existentes no subjetivismo dos indivíduos, o intercâmbio de informações por meio da linguagem e cadeias semióticas, fortalece a formação de intricadas redes de codificações, toda ela interligada, formando a heterogeneidade e, assim, refletindo nos interesses em jogo no cenário urbano, influindo profundamente na realidade objetiva:Para os enunciados como para os desejos, a questão não é nunca reduzir o inconsciente, interpretá-lo ou fazê-lo significar segundo uma árvore. A questão é produzir inconsciente e, com ele, novos enunciados, outros desejos: o rizoma é esta produção de inconsciente mesmo (DELEUSE & GUATTARI, 1995, p. 25).*

Como alertam Deleuse e Guattari (1995) é necessário, no interior das sociedades, rever a lógica cartesiano-mecanicista que modelou o mundo desde a revolução industrial e ainda impõe suas diretrizes, mas se encontra em exaustão, pois a preponderância das subjetividades, das características comunitárias, sobre os modelos centralizadores, como, por exemplo, a organização do poder público, é uma postura revolucionária, transformadora.

Diversos segmentos existentes nas cidades sequer conseguem imaginar o florescimento de modos de ver e de viver a realidade objetiva, mesmo considerando as diversas comunidades organizadas na periferia do centro urbano. A cidade pode ser entendida como um organismo vivo, pulsante, um rizoma que se agarra à vida em grandes ou microscópicas estruturas, pois "no coração de

uma árvore, no oco de uma raiz ou na axila de um galho, um novo rizoma pode se formar. Ou então é um elemento microscópico da árvore raiz, uma radícula, que incita a produção de um rizoma" (DELEUSE & GUATTARI, 1995, p. 20).

A transformação em escala global apenas será possível com a mudança e da acuidade da realidade, pelos indivíduos, e da formação de novos laços sociais assentados em outros referenciais, valorizando os saberes das comunidades tradicionais, considerando a complexidade de visão de mundo. A evolução da apreensão da comunidade global sobre o próprio mundo, e os seus problemas, será possível quando mudar a "[...] visão mecanicista de Descartes e de Newton para uma visão holística, ecológica" (CAPRA, 2012, p. 25).

Portanto, quaisquer mudanças profundas dependem de alterações em referenciais assentados há séculos, circunstância que torna, sem dúvidas, o processo lento, paulatino e cujos resultado serão sentidos ao longo do tempo.

4. Ecosofia e Estatuto da Cidade: um diálogo possível

O modelo de desenvolvimento adotado no pós II Guerra esgotou. Um reflexo desta constatação é a expansão dos movimentos sociais em escala internacional que, notadamente na América Latina, conforme Gohn (2014), estão insatisfeitos com os rumos da economia globalizada.

Conforme Baroni (1992, p. 16) o modelo tradicional de desenvolvimento econômico, intensificado no pós II Grande Guerra, não foi suficiente para minimizar a pobreza e degradação ambiental.

A crise eco-sócio-econômica global, identificada desde as últimas décadas do Século XX, é o resultado de uma crise de compreensão e assimilação dos problemas que são tratados de modo isolado, e devendo, ao contrário, serem solucionados de modo sistêmico onde todas as variáveis identificadas e relevantes sejam interligadas e interdependentes (CAPRA, 2012, p. 23).

> *Os temas de debate saíram da esfera local e ganharam uma dimensão global, ou seja, os problemas ambientais já não se limitam à alçada de uma comunidade ou de uma nação, mas de todos os povos inseridos no globo terrestre (ULTRAMARI, 2003, p. 23). Cada localidade está inserida numa rede de relações maior, o próprio planeta Terra, onde cada atitude local pode interferir em outras regiões, com repercussões nas mais distantes. É a visão sistêmica de proteção do Planeta que está declarada no preâmbulo da Carta da Terra, ao tratar da responsabilidade universal:Somos, ao mesmo tempo, cidadãos de nações diferentes e de um mundo no qual a dimensão local e global estão ligadas. Cada um compartilha da responsabilidade pelo presente e pelo futuro, pelo bem-estar da família humana e de todo o mundo dos seres vivos (UNESCO, 2000).*

O compromisso com o futuro, e pelo bem-estar de todos, é deflagrado nas relações desenvolvidas comunitárias como resultante da absorção e elaboração da realidade onde o indivíduo está inserido. Neste sentido, o Estatuto da Cidade tem o mérito de estabelecer o diálogo entre os saberes locais com a tecnocracia do poder público, pois os planos diretores municipais devem contar com a participação popular. Considerando os planos diretores municipais e os planos de bacias hidrográficas, é entendido que [...] "os Planos não resolvem por si sós os problemas regionais ou municipais. Dependem, fundamentalmente, da participação política da sociedade, tendo em vista a prática da cidadania e a construção de um pacto social" (PERES e SILVA, 2013, p. 24).

A consolidação de um texto, em forma de plano, não é suficiente na solução de problemas, notadamente nas esferas locais, pois carece de um verdadeiro processo na formulação de um pacto social hábil a gerar compromisso com os indivíduos. Igualmente, um documento elaborado apenas pela visão técnica dos especialistas do município não será suficiente para captar as particularidades das diversas necessidades do espaço urbano, compreendida pela subjetividade dos moradores de cada região: É fundamental que os centros urbanos sejam racionalizados, com os planos diretores voltados para a solução das questões atuais e para oferecer as opções para o futuro. Por outro, lado vem a ser decisivo consignar o lado humano das cidades, que possam favorecer o bem-estar social, bem como a preservação das áreas verdes e da memória histórico-cultural. Para que as cidades sejam administradas em benefício da sociedade, é essencial que haja a edição de leis que tratam do uso urbano e que estejam de acordo com os anseios das cidades (COSTA, 2010, p. 242).

> *As exigências são muito mais amplas e incisivas, dependentes dos processos dinâmicos de constante transformação da sociedade, necessariamente acompanhadas de novas formas de perceber e compreender a realidade onde está inserida. Transcender a "teatralidade" do quotidiano, sobretudo nas grandes cidades, para uma concepção nascida nas mais profundas raízes da comunidade implica[...] não um saber elevado, aplicado mecanicamente a uma realidade reduzida a sua parte racional, mas um conhecimento vindo de baixo, indutivo, ligado organicamente àquilo mesmo que ele descreve. O pensamento mecânico raciocina, o orgânico, ressoa (MAFESSOLI, 2010, p. 98).*

> *As mudanças de perincepção do meio urbano, principalmente nesta quadra de século, justifica-se pelo fato da cidade pós-industrial ter encontrado no seu ciclo evolutivo a exclusão de determinados grupos de indivíduos:No transcorrer do século XIX, a democracia de origem camponesa, cuja ideologia animou os*

> *revolucionários, poderia ter se transformado em democracia urbana. Esse foi e é ainda para a história um dos sentidos da Comuna. Como a democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante, esta impediu que essa democracia nascesse. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a "urbanidade" (LEFEBVRE, 2001, p. 23).*

É, justamente, na periferia dos grandes centros que, na atualidade, são gestados os atos de protesto ao *status quo*. Originam-se, em regra, pelo descontentamento ocasionado pela ausência dos recursos do processo civilizatório, mas, a longo prazo, o questionamento pode advir da compreensão de outras causas presentes na realidade dinâmica do meio.

Se, por um lado, o Direito Urbanístico vigente no Brasil reconhece a legitimidade na participação das comunidades, por outro as comunidades estão integradas numa sociedade conectada à rede internacional de comunicação, com fluxo constante de trocas de informações, de culturas, de estilos de vida, de valores, etc.. É possível pensar numa experiência sensorial que transcende o meio físico, mas reverbera na construção das subjetividades.

Além das influências e da identificação de fatores variados do meio ambiente, ou das relações sociais, Guattari (2009) reconhece uma "ecologia subjetiva" onde o sujeito se identifica na interação do próprio corpo, a sua *psique*, e o consciente. Dentro desta cadeia de troca de informações, os indivíduos, de modo organizado, podem recorrer aos instrumentos participativos ofertados pela Constituição Federal e pela política de desenvolvimento urbano.

A ciência e os seus métodos, e diversos ramos do conhecimento, a multidisciplinariedade, é uma ferramenta eficaz a traduzir as multiplicidades da sociedade em consensos e interpretações da realidade, como é o caso da filosofia que através dos seus métodos,

questionamentos e reflexões próprios permite interagir no abstrato, aprofunda as buscas para a solução de controvérsias da sociedade, justamente por ser algo essencialmente humano e também assimilado na essência das cidades:

> *O futuro da arte [arquitetura] não é o artístico, mas urbano. Isso porque o futuro do homem não se descobre nem no cosmos, nem no povo, nem na sua produção, mas na sociedade urbana. Da mesma forma que a arte, a filosofia pode e deve ser considera em função desta perspectiva. A problemática do urbano renova a problemática da filosofia, suas categorias e métodos (LEFEBVRE, 2001, p. 134).*

É possível atender aos dilemas identificados pela reflexão do contexto da ecologia, e mais especificamente da ecosofia, construindo interpretações inovadoras para as formas de como a sociedade e o Poder Público agem, possibilitando às comunidades fazer valer seus interesses em relação ao espaço urbano.

A ecosofia, no entender de Guattani (2009) é uma proposta ético-político, e estético, que se encarrega de buscar soluções práticas tendo como problema central a deterioração do modo de vida humano (individual e coletivo).

O sistema jurídico brasileiro comporta múltiplas aplicações uma vez que o pós 1988 exige a adoção de standards vinculados às diretrizes gerais consagradas no texto constitucional, como é o caso do respeito à dignidade humana:

> *[...] o princípio fundamental da República Federativa do Brasil que consagra a dignidade da pessoa humana deve não só ser estabelecido como "piso" determinante de toda e qualquer política de desenvolvimento, como, necessariamente projetar-se sobre o modo como devam ser assegurados todos os demais direitos na sociedade previstos na Constituição Federal (FIORILLO, 2009, p.15)*

O sistema jurídico vigente transcendeu a dualidade "fato" e "norma", originalmente proposto por Kelsen, pois, conforme Reale (1994) é necessário agregar "valor" para a concretização da justiça efetiva, além da literalidade da norma vigente.

Na caracterização deste "valor", reconhecido juridicamente, a ecosofia constitui uma proposta fundamental na reflexão, apreciação e proposições da realidade pela e para a sociedade, assim como para as ações do Poder Público, sejam nos processos participativos descritos na política de desenvolvimento urbano, ou nas decisões dos tribunais pátrios.

> *O cidadão, atuando perante o Poder Público local, para solidificar a gestão democrática da cidade, sob a ótica da Lei n. 10.257/01, pode se valer das estrutura apontados por Costa:1) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; 2) debates, audiências e consultas públicas; 3) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; 4) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas, e projetos de desenvolvimento urbano (COSTA, 2010, p. 252).*

Tais arenas de decisão legitimadas pela legislação pátria servem para ouvir os anseios da comunidade, principalmente pelos Poderes Executivo e Legislativo, em âmbito nacional, regional e local, mas quando tais canais são insuficientes, considerando os processos históricos de afastamento da população na tomada de decisão sobre assuntos importantes, o Poder Judiciário é a ultima seara para a manutenção dos interesses comunitários:

Deste modo, a sociedade civil organizada dispõe de arcabouço capaz de interferir na realidade dos municípios. Podendo contar ainda, conforme Dallari (2002), com a atuação do Ministério Público que, por força dos comandos constitucionais, especialmente constante do art. 129 , está incumbido na proteção do meio

ambiente, no caso aqui em estudo, do meio ambiente artificial.

Há, disponíveis ao cidadão, variados instrumentos de intervenção objetiva no meio urbano, resta saber se os seus habitantes estão plenamente conscientes dos dilemas surgidos nas entranhas da *urbe*, e fazer uso das estruturas jurídicas políticas par concretizar o Direito à Cidade do modo mais pleno.

5. Considerações finais

As diversas periferias dispersas e, ao mesmo tempo integradas, nos grandes centros urbanos, têm disponíveis meios políticos, administrativos e judiciais para influenciar localmente a política pública de desenvolvimento urbano, não obstante, por razões várias, não os coloque em prática.

Recorrer à ecosofia é uma opção na construção de um discurso comum, comunitário, sustentado na realidade objetiva e não nos interesses estranhos à comunidade, no momento de buscar efetivar os ideais e direitos inerentes à cidadania.

O século XXI, já em curso, é e será profundamente marcado pelas caraterísticas multifacetadas das comunidades locais, sobretudo devido aos reflexos produidos pela sociedade da informação e o processo de globalização, e o momento presente é crucial para desenhar o processo civilizatório viável às futuras gerações.

Referências

AMARO, Ana Maria. **Reflexão sobre o lugar da antropo-ecologia no quadro das ciências humanas**. Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, vol. 3. Universidade Nova Lisboa, 1989, p. 111-119.

BARONI, Margaret. **Ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável**. Revista de Administração de Empresas, 32 (2), p. 14-24. São Paulo: EAESP/FGV, Abril-Junho, 1992.

BOEIRA, Sérgio Luís; SANTOS, Adriana Clara Bogo; SANTOS, Alini Giseli dos. **Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos**. Revista de administração pública. Rio de Janeiro 43(3):695-712, maio/jun. 2009. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em 15/08/2021.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é, o que não é**. 4. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19/01/2021.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.257 (2001)**. Lei da Política Urbana (Plano Diretor). Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19/01/2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)**. Disponível: <www.bresserpereira.org.br>, acesso em 19/01/2021.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. 13. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

CIDADES - Ministério das Cidades. **O Estatuto da Cidade: Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das cidades, 2010.

_____. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: CONFEA, 2005.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Meio ambiente e município**. In PHILIPPI JR, Arlindo; ET al. Meio ambiente, Direito e Cidadania. São Paulo: Universidade de São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Faculdade de Direito, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Núcleo de Informações em Saúde Ambiental: Signus Editora, 2002, p. 35-44.

DELEUSE, Gilles; GUATTARI, Felix. **O que é filosofia?** 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. 34, 2010. (Coleção Trans.)

_____. **Mil Platôs: Capitalismo e esquizofrenia**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Ed. 34. 1995. (Coleção TRANS).

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 3. ed. rev. atual. e ampliada São Paulo: Saraiva, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Pluralidade da representação na América Latina**. Soc. estado., Brasília , v. 29, n. 1, p. 73-90, abr. 2014 . Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 15/07/2021.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. 20. Ed. Campinas: Papirus. 2009.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MAFFESOLI, Michel. **Saturação**. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOSTAFAVI, Mohsen. **Por que um urbanismo ecológico? Por que agora?** In MOSTAFAVI, Mohsen; DOHERTY, Gareth (orgs.). Urbanismo Ecológico. São Paulo: Gustavo Gili, 2014, p. 12-55.

ONU-Habitat, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial**.Nairóbi: ONU-Habitat, 2015. Disponível em: <www.onuhabitat.org>. Acesso em 20/03/2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível: <www.pnud.org.br>. Acesso em 15/01/2021.

PERES, Renata Bovo; SILVA, Ricardo Siloto da. **Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacia Hidrográfica**. Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba , v. 5, n. 2, p. 13-25, dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 21/07/2021.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 1994.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ULTRAMARI, Clovis. **A respeito do conceito de sustentabilidade**. In Monografias premiadas no 3º Concurso de Monografias sobre a Relação Universidade - Empresa. Curitiba: IPARDES; IEL, PR, 2003, p. 01-22.

OAB PARANÁ

COMISSÃO
DE DIREITO
À CIDADE