

ano 6 - n. 11 | julho/dezembro - 2020  
Belo Horizonte | p. 1-240 | ISSN 2447-2026  
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

**Revista Brasileira de  
DIREITO URBANÍSTICO**

# RBDU

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

# Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

## Coordenadora-Geral

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

## Coordenadora Adjunta

Adriana Nogueira Vieira Lima

## Conselho Editorial

Dr. Alex Ferreira Magalhães (UFRJ)  
<http://lattes.cnpq.br/9383871504452656>

Dr. Emerson Gabardo (UFPR e PUC/PR)  
<http://lattes.cnpq.br/3091904591160385>

Dr. Álvaro Sanchez Bravo (Universidad de Sevilla, Espanha)  
<http://lattes.cnpq.br/5084987763906138>

Dra. Marinella Machado Araújo (PUC/MG)  
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUC/RS)  
<http://lattes.cnpq.br/2759534639224252>

Dra. Marise Costa de Souza Duarte (UFRN)  
<http://lattes.cnpq.br/8614705824393576>

Dr. Claudio Oliveira de Carvalho (UESB)  
<http://lattes.cnpq.br/8313743261334435>

Dr. Nelson Saule Junior (PUC/SP)  
<http://lattes.cnpq.br/7226929140345329>

Dr. Daniel Gaio (UFMG)  
<http://lattes.cnpq.br/3860243568106899>

Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (UNICEUB)  
<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

Dra. Daniela Campos Libório (PUC/SP)  
<http://lattes.cnpq.br/7582517839705764>

Dr. Thiago Marrara de Matos (USP)  
<http://lattes.cnpq.br/5001783167154079>

Dr. Edésio Fernandes (University College London, Reino Unido)  
<http://lattes.cnpq.br/8715939045729830>

## Comitê de Pareceristas desta Edição

Aparecida Netto Teixeira; Benny Schvarsberg; Cacilda Lopes dos Santos; Demóstenes Andrade de Moraes; Jacqueline Alves Soares; Leticia Osório; Lívia Miranda; Luciana Bedeschi; Mariana Levy Piza Fontes; Maria José Andrade de Souza; Paulo Somlany Romeiro; Tânia Cristina Azevedo; Vanesca Buzelato Prestes

© 2020 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br) / E-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

R454 Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. – ano 1,  
n. 1, (jul./dez. 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2015

Semestral  
ISSN 2447-2026

1. Direito urbano. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 347.81  
CDU: 349.44

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

# Sumário

## **DOCTRINA**

### ARTIGOS

A atuação da Defensoria Pública nos conflitos fundiários urbanos: uma análise sobre a recepção judicial dos institutos do novo Código de Processo Civil

**Allan Ramalho Ferreira, Giovanna Bonilha Milano, Rafael Negreiros Dantas de Lima, Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino, Vanessa Chalegre de Andrade França** ..... 9

1	Introdução .....	10
2	O cenário dos conflitos fundiários brasileiros e o papel do sistema de justiça (2014-2015) .....	11
3	A intervenção da Defensoria Pública prevista no art. 554, §1º, e art. 565, §2º, do CPC: a nova figura do <i>custos vulnerabilis</i> .....	14
4	Análise da intervenção da Defensoria Pública de São Paulo a partir do Novo Código de Processo Civil (2016-2019) .....	16
5	Considerações finais <i>ou</i> Em defesa da defesa .....	20
	Referências .....	21

“Nos barracos da cidade”: a luta das ocupações “Cidade Bonita” e “Comunidade Maravilhosinha” pelo direito à moradia adequada em Vitória da Conquista/BA

**Gilson Santiago Macedo Júnior, Claudio Oliveira de Carvalho** ..... 23

1	Introdução .....	23
2	Direito à moradia adequada: caso de polícia ou de política? .....	24
3	Considerações finais .....	34
	Referências .....	36

O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis

**Marina Toneli Siqueira, Larissa Siqueira Chaves, Ana Leticia Saquete Gonçalves** ..... 37

	Introdução .....	38
	A participação no planejamento urbano: da demanda popular ao princípio normativo .....	39
	Florianópolis e o histórico de sua política urbana .....	42
	O vai e vem do plano diretor participativo de Florianópolis .....	44
	Primeira fase (2006-2009): do início do processo à constatação da ameaça da participação popular .....	45
	Segunda fase (2009-2014): da Fundação CEPA à aprovação da lei municipal .....	47
	Terceira fase (2014-até o presente): a reabertura do processo de elaboração do plano e as suas consequências .....	50
	Considerações finais .....	56
	Referências .....	58

Permanências e discontinuidades na condução da política urbana em Curitiba:  
o processo de revisão das normativas de uso e ocupação do solo sob a  
perspectiva dos segmentos sociais envolvidos

<b>Mônica Máximo da Silva</b> .....	63
Introdução .....	63
Contexto pretérito: arranjos políticos, institucionais e sociais na condução da política urbana de Curitiba.....	73
Conjuntura presente: processo revisório das normativas de uso e ocupação do solo em Curitiba.....	76
Considerações finais.....	86
Referências .....	88

O Parque linear Capibaribe em Recife/PE e a revisão do plano diretor da cidade:  
interfaces jurídicas

<b>Fernanda Carolina Costa, Klaus Ludwig Schilling Maciel</b> .....	93
Introdução .....	93
I Breves linhas sobre o Parque Capibaribe .....	96
II Natureza jurídica dos parques lineares .....	96
III O parque linear e áreas do entorno: necessária revisão do zoneamento urbanístico .....	99
IV Reflexões finais .....	110
Referências .....	112

O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao  
conteúdo por uma cidade mais justa

<b>Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio, Sarah de Andrade e Andrade, Amíria Bezerra Brasil, Ruth Maria da Costa Ataíde</b> .....	115
Introdução .....	116
1 Aproximações e compreensões sobre o planejamento urbano e territorial no Brasil .....	116
2 Breve trajetória da construção do planejamento urbano e territorial em Natal e da atuação do Fórum Direito à Cidade .....	119
3 Processo de revisão do Plano Diretor de Natal: caminhos e reflexões ainda em construção .....	123
3.1 Fases presenciais da revisão do Plano Diretor de Natal e os conflitos decorrentes das imprecisões formais .....	127
3.2 Construindo contranarrativas em defesa de cidades mais justas .....	129
4 Fases virtuais da revisão do Plano Diretor de Natal e o adeus ao conteúdo .....	139
4.1 A Conferência Final virtual de revisão do Plano Diretor de Natal .....	142
Conclusões .....	144
Referências .....	146

O desmonte da política ambiental do Brasil: da boiada à desregulação dos  
mangues e restingas

<b>Elaine Taborda, Rosane de Almeida Tierno</b> .....	149
I Introdução .....	149
II Cronologia do desmonte da política ambiental do país .....	152
III Resolução CONAMA nº 500/2020 .....	169
IV Considerações finais.....	177
Referências .....	180

Um debate fragmentado: os 15 anos do Plano Diretor de Mariana  
(Minas Gerais) – 2004/2019

<b>Wagner Muniz</b> .....	187
Introdução .....	187
Uma valsa com tropeços: a confecção do Plano Diretor .....	191
O anel da debutante: o Plano Diretor e os instrumentos para a gestão territorial....	197
Fim de festa e o debate fragmentado: pontuações sobre o Plano Diretor.....	205
Conclusões .....	212
Referências .....	213

PARECER

Nota Técnica nº 01/2020

**Vanessa Chalegre de Andrade França, Allan Ramalho Ferreira,**

**Rafael Negreiros Dantas de Lima** .....

1	Objeto da nota técnica .....	218
2	Do regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).....	219
2.1	Do conselho gestor da ZEIS como um dos instrumentos de gestão democrática da cidade .....	222
2.2	Da regularização fundiária como conteúdo da função social da propriedade definido pela demarcação de imóvel como ZEIS .....	225
2.3	As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o vínculo entre política habitacional e o planejamento urbano .....	226
3	Das implicações da realização do projeto habitacional contratado pela COHAB/SP por meio de parceria público-privada em áreas demarcadas como ZEIS 1.....	228
3.1	Da precedência da constituição de Conselho Gestor em relação à elaboração e aprovação do projeto urbanístico e de qualquer intervenção urbanística na área definida como ZEIS 1 .....	228
3.2	Do dever do município de promover moradia digna aos ocupantes de ZEIS 1: da necessária vinculação do atendimento habitacional pela parceria público-privada da COHAB/SP às famílias eventualmente removidas em decorrência da execução das obras.....	233
4	Da conclusão.....	236

Instruções para os autores..... 239



**DOCTRINA**

Artigos



# A atuação da Defensoria Pública nos conflitos fundiários urbanos: uma análise sobre a recepção judicial dos institutos do novo Código de Processo Civil

## **Allan Ramalho Ferreira**

Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Defensor Público do Estado. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *E-mail:* aferreira@defensoria.sp.def.br

## **Giovanna Bonilha Milano**

Doutora e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Professora de Direito Urbanístico e Ambiental do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo. Pesquisadora do Transborda – estudos da urbanização crítica (UNIFESP) e do LABÁ – Direito, Espaço e Política (UFRJ/UFPR/UNIFESP).

## **Rafael Negreiros Dantas de Lima**

Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP. Defensor Público do Estado. Coordenador Auxiliar do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *E-mail:* rnlma@defensoria.sp.def.br

## **Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino**

Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Ouvidor-Geral da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Conselheiro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles e do LABÁ – Direito, Espaço e Política (UFRJ/UFPR/UNIFESP).

## **Vanessa Chalegre de Andrade França**

Defensora Pública do Estado. Coordenadora Auxiliar do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *E-mail:* vcfranca@defensoria.sp.def.br

---

**Resumo:** As relações que tangenciam a propriedade da terra no Brasil correspondem à chave analítica fundamental para compreensão da formação social brasileira, da assimetria no acesso a direitos. Uma das principais manifestações jurídicas dessa desigualdade são os conflitos fundiários urbanos. Diante desse contexto, o presente artigo reflete sobre a recente reforma da legislação processual civil e seus impactos na atuação da Defensoria Pública em matéria de direito à moradia, a partir de dois diagnósticos. O primeiro toma por cenário as relações entre os conflitos fundiários urbanos e o sistema de justiça, com a análise de decisões proferidas em 2º grau de jurisdição, por Tribunais de Justiça inscritos nas cinco regiões do país, durante o biênio compreendido entre 2014 e 2015. O segundo é

um levantamento realizado pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo sobre litígios em que interviram como *custos vulnerabilis*, no período de março de 2016 até julho de 2019. Assim, as reflexões, não exaustivas, que apresentamos neste trabalho, comparam os panoramas pré e pós-Código de Processo Civil de 2015, e incitam provocações sobre sua recepção nos litígios possessórios pelo Poder Judiciário e os desafios da Defensoria Pública e das comunidades para empregar os novos instrumentos em estratégias de garantia e promoção de direitos humanos.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Conflitos fundiários. Processo civil. *Custos vulnerabilis*. Defensoria Pública.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** O cenário dos conflitos fundiários brasileiros e o papel do sistema de justiça (2014-2015) – **3** A intervenção da Defensoria Pública prevista no art. 554, §1º, e art. 565, §2º, do CPC: a nova figura do *custos vulnerabilis* – **4** Análise da intervenção da Defensoria Pública de São Paulo a partir do Novo Código de Processo Civil (2016-2019) – **5** Considerações finais ou Em defesa da defesa – Referências

---

## 1 Introdução

As relações que tangenciam a propriedade da terra no Brasil correspondem à chave analítica fundamental para compreensão da formação social brasileira, da assimetria no acesso a direitos por diferentes camadas da população e mesmo da seletividade institucional na produção de efeitos na sociedade. Nos termos das manifestações do Conselho Nacional das Cidades<sup>1</sup> e do Conselho Nacional de Direitos Humanos,<sup>2</sup> os conflitos fundiários, em sua dimensão fenomênica, relacionam-se às disputas entre posse e propriedade para moradia, envolvendo famílias de baixa renda e incluindo, também, as situações de insegurança habitacional decorrentes da realização de empreendimentos públicos e privados que geram episódios de despossessão.<sup>3</sup>

Ao propor sua análise neste artigo, referimo-nos aos conflitos fundiários como estampa – não disfuncional nem anômica, mas sobretudo sintomática – que permite vislumbrar as contradições estruturantes da produção do espaço nas cidades brasileiras, por meio da tensão permanente entre proprietários e não proprietários, clivagem que organiza nossas relações sociais e que também diferencia os regimes de acesso a direitos. Este viés permite colocar em perspectiva crítica o papel desempenhado pelo sistema de justiça (pensado aqui para além do Judiciário), no reforço ou na retração da desigualdade.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009*. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

<sup>2</sup> BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018*. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

<sup>3</sup> O conceito de “acumulação por despossessão” é desenvolvido por Harvey (2003) em diversos de seus trabalhos.

Neste sentido, delineamos um percurso que parte de breve digressão sobre o comportamento jurisdicional típico e a participação dos atores do sistema de justiça, em ações que versam sobre os conflitos fundiários coletivos urbanos, ainda no rito preconizado pelo Código de Processo Civil de 1973. Este quadro serve de insumo para a reflexão sobre os obstáculos então existentes, as mudanças operadas na legislação processual e os horizontes de possibilidades emancipatórias que daí decorreram, especialmente no que se refere à ampliação da participação das Defensorias Públicas. Em suma, o que a recente reforma processual civil brasileira apontou, em matéria de conflitos fundiários coletivos, para esta instituição, que tem a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados? E quais os caminhos que, a partir dela, podem ser explorados para intensificar a atuação da Defensoria Pública na garantia da moradia digna?

Um aspecto preliminar que deve ser ressaltado, e que faz diferença do ponto de vista de uma aproximação acadêmica do tema, diz respeito à inexistência de sistematização e publicização de informações sobre o quadro geral dos conflitos fundiários no país, tampouco em sua faceta judicializada.

Em razão disso, os dados aqui trabalhados tomam por base dois diagnósticos: a) a pesquisa de Milano (2017) acerca das relações entre os conflitos fundiários urbanos e o sistema de justiça, com a análise de decisões proferidas em 2º grau de jurisdição, por Tribunais de Justiça inscritos nas cinco regiões do país, durante o biênio compreendido entre 2014 e 2015; b) um levantamento realizado pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo sobre litígios em que interviram como *custos vulnerabilis*, no período de março de 2016 até julho de 2019. Assim, as reflexões, não exaustivas, que apresentamos neste trabalho, comparam esses cenários pré e pós-Novo Código de Processo Civil, e incitam provocações a partir deles.

## 2 O cenário dos conflitos fundiários brasileiros e o papel do sistema de justiça (2014-2015)

A análise de Milano (2017) procede a um esforço de captura dos indicadores sobre elementos estruturantes desses processos coletivos de disputa possessória: caracterização dos sujeitos; identificação da titularidade dos imóveis em disputa; classificação tipológica das modalidades de ação utilizadas para judicialização dos conflitos e seus respectivos fundamentos de decisão. Sob tais parâmetros, chegou-se a um perfil que se não representa a totalidade dos conflitos fundiários urbanos no Brasil, é bastante representativo.

Assim, pode-se afirmar que as situações coletivas de ameaça ou violação do direito à moradia são operadas especialmente por meio de ações possessórias

(84%), e particularmente de ações de reintegração de posse (97%). Os autores dos recursos correspondem majoritariamente a coletividades de moradores, sem identificação individualizada de cada um dos interessados e com registro pouco expressivo de atores coletivos da sociedade civil organizada (como movimentos sociais urbanos, cooperativas habitacionais, organizações não governamentais, dentre outros). Em relação aos recorridos, são majoritariamente pessoas físicas individuais, embora se destaque a presença de pessoas jurídicas – e de pessoas jurídicas de direito público, especialmente municipalidades. O Poder Público participa intensamente, portanto, das situações de conflitos fundiários jurisdicionados. A maior parte dos imóveis em disputa são privados, embora a diferença numérica seja praticamente insignificante, o que reforça a conclusão anteriormente mencionada.<sup>4</sup> O Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública Estadual apareceram de maneira pouco expressiva, tanto no polo ativo quanto no polo passivo dos casos.

Além disso, quando analisados os fundamentos da decisão evidencia-se a significativa concessão de decisões liminares que autorizaram as remoções, sem qualquer menção à oitiva dos moradores envolvidos. A falta de participação das comunidades e requeridos nesses processos é um padrão constante, violando a ampla defesa e o contraditório. Sugestiva construção jurídica sintetizada sob o brocado *inaudita altera parte* traduz o silenciamento e o (não) lugar do não proprietário no tratamento jurisdicional desses conflitos.

Interessante notar, quanto às liminares estudadas, que uma manobra jurídica seletiva esconde justamente este movimento paradoxal. Em que pese ser, nas ações possessórias, interdita a discussão acerca da dominialidade da área, é por meio do registro formal do título de propriedade que as liminares são concedidas. Configura-se, portanto, o ônus quase irrealizável de produção de prova aos ocupantes que não são ouvidos no processo. Quando logram acessar o processo e se manifestar, as alegações de descumprimento da função social da propriedade pelos ocupantes raramente encontram eco em juízo.

Não por outra razão, o argumento de suporte das decisões correspondeu majoritariamente à “comprovação suficiente dos requisitos para reintegração de posse”, com base nos respectivos artigos do Código de Processo Civil. A legislação processual foi, aliás, a fonte do direito mais recorrentemente mobilizada como fundamento das decisões (61%). Legislações especializadas e mais afinadas com a racionalidade da nova ordem jurídico-urbanística, como o Estatuto da Cidade e leis urbanísticas municipais, foram timidamente invocadas. É preciso ressaltar,

<sup>4</sup> Correspondem a 50% de imóveis privados, 48% de imóveis públicos e 2% de imóveis cuja titularidade não foi disponibilizada nas informações acessadas.

ainda, o baixo recurso ao texto constitucional – que quando citado, em regra figurou de modo meramente retórico, não impactando no resultado da disputa – e a quase inexistente menção aos diplomas internacionais de direitos humanos, que serviram de fundamentação de uma única decisão.

A centralidade da invocação da legislação processual no tratamento desses conflitos pelo Poder Judiciário, e os obstáculos daí decorrentes para a salvaguarda das garantias processuais e do direito à moradia dos ocupantes, parece-nos aspecto fundamental a ser considerado na presente reflexão. E tanto o é, que no contexto de elaboração do novo código de processo civil a matéria foi objeto de revisão e incorporou – parcialmente<sup>5</sup> – as críticas elaboradas pela doutrina e pela literatura jurídicas. Dentre os avanços pode-se mencionar a imperativa designação de audiência de mediação do conflito, previamente à concessão de liminar pelo magistrado, quando se tratar de litígio coletivo pela posse do imóvel com esbulho ou turbação datados de mais de ano e dia.<sup>6</sup> O mesmo ocorrendo com os casos que envolvam concessões de liminares sem execução no prazo de um ano, a contar de sua distribuição.<sup>7</sup>

Nessas audiências de mediação (e não de *conciliação*, repise-se, que é instituto distinto) prevê-se a intimação para participação do Ministério Público, da Defensoria Pública (quando as partes forem beneficiárias da justiça gratuita) e dos órgãos responsáveis pela política agrária ou pela política urbana, para manifestação de eventual proposta de pactuação com vistas à administração pacífica do conflito. Outra inovação que merece destaque positivo refere-se à previsão do comparecimento do juiz ao local da disputa sempre que “sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional”.<sup>8</sup>

Na hipótese específica do art. 554, §1º, a participação da Defensoria Pública tem, como consequência imediata, a transformação da lide possessória, que deixa de ser adstrita aos interesses patrimoniais do autor (interesses

<sup>5</sup> Não é possível deixar de mencionar que a proposta estruturante destas modificações na legislação processual, que correspondia a vinculação da tutela possessória ao cumprimento da função social da propriedade, não foi incluído na redação final do novo diploma jurídico.

<sup>6</sup> Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§2º e 4º (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*).

<sup>7</sup> Art. 565, §1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§2º a 4º deste artigo (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*).

<sup>8</sup> Art. 565, §2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça. §3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional. §4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*).

privados), para alcançar uma outra órbita, com vistas à ponderação destes interesses com os direitos fundamentais dos ocupantes, conectados à preservação de sua dignidade, e a cooperação dos sujeitos processuais na construção de uma solução garantidora de direitos humanos,<sup>9</sup> com o envolvimento dos entes federativos responsáveis pela implementação de políticas públicas (interesse público). Por sua especificidade, essa figura processual tem sido chamada pela doutrina como *custos vulnerabilis*.

Nesse ponto, há que se ressaltar que a intervenção da Defensoria Pública, prevista no art. 554, §1º, do CPC, é obrigatória, sob pena de nulidade absoluta, inclusive em ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público com potencial de remover pessoas em situação de vulnerabilidade urbana (TJSP. AI nº 2086146-83.2018.8.26.0000, Relator Des. Rubens Rihl). Passaremos, a seguir, a abordar os contornos legais dessa nova figura processual e, posteriormente, a considerar, a partir da experiência do NE-HABURB da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o impacto desse tipo de intervenção no panorama dos conflitos fundiários pós-2015.

### 3 A intervenção da Defensoria Pública prevista no art. 554, §1º, e art. 565, §2º, do CPC: a nova figura do *custos vulnerabilis*

Como mencionado acima, dentre as alterações trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015, no que toca ao rito especial das ações possessórias coletivas, destaca-se a previsão de papel relevante da Defensoria Pública nesses litígios. O diploma processual, no parágrafo 1º, do art. 554, prevê que, no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública; e, ainda, no parágrafo 2º, do art. 565, determina a intimação da Defensoria Pública para comparecimento em audiência de mediação, sempre que houver parte beneficiária de gratuidade de justiça (*rectius*: parte necessitada ou vulnerável) em litígios desta natureza.

<sup>9</sup> Nesse tocante, conferir: Resolução 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre as soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: [https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf](https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf)

Pode-se afirmar que a inclusão desses dispositivos no diploma processual decorreu de pressão realizada por movimentos sociais e entidades da sociedade civil que identificaram o potencial transformador da intervenção da Defensoria Pública nos conflitos fundiários na defesa dos interesses da população vulnerável, ante a missão constitucional da Instituição, especialmente vocacionada à defesa do direito à moradia e à ordem urbanística justa.<sup>10</sup>

A modificação do regime jurídico-processual das possessórias coletivas indica o objetivo de reconhecer os aspectos social e político subjacentes ao conflito submetido ao Judiciário e propiciar a este último mecanismos capazes de garantir a adequada tutela jurisdicional do acesso à justiça e aos direitos fundamentais dos envolvidos. Não resta dúvida de que a intervenção da Defensoria Pública em tais litígios, nos moldes do art. 554, §1º, do CPC, deve se nortear por esse propósito, na medida em que ele se coaduna com as finalidades e objetivos institucionais, consagrados na Carta Maior.

Nesse sentido, o art. 134, *caput*, da Constituição da República, ao definir a missão institucional da Defensoria Pública, dispõe que lhe incumbe a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. A Lei Complementar nº 80, de 1994, atrela, ainda, a atuação da instituição à primazia da dignidade, a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (art. 3º-A). Anote-se, também, que a Defensoria Pública é legítima para promover o ajuizamento de ação civil pública, para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Lei nº 80/1994, nos incs. VII e X do art. 4º), inclusive para aqueles relacionados à ordem urbanística (Lei nº 7.347/1985, art. 5º, inc. II).

Outrossim, o Código de Processo Civil de 2015, preceitua, no artigo 185, que a Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa de direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita. Em que pese o legislador ter indicado denominações distintas para descrever o cabimento da atuação defensorial, quais sejam, “necessitados” (art. 185); “pessoas em situação de hipossuficiência econômica” (art. 554, §1º) e “parte beneficiária de gratuidade da justiça” (art. 565, §2º), deve-se aplicar o entendimento doutrinário e jurisprudencial que considera hipossuficiência não só pelo aspecto econômico, mas também pelo viés organizacional.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de defesa nos conflitos fundiários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 296.

<sup>11</sup> STJ. EREsp 1.192.577-RS, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 21/10/2015, DJe 13/11/2015.

Dito isto, o posicionamento institucional da Defensoria Pública tem se alinhado à doutrina majoritária no sentido de que a previsão contida nos arts. 554, §1º e 565, §2º do CPC de 2015 representa uma nova figura processual<sup>12</sup> e, portanto, distinta das demais formas de atuação institucional já contidas na legislação, a saber, a função de curadoria especial e a representação das pessoas hipossuficientes via substituição processual.<sup>13</sup> Nessa nova forma de intervenção, que recebeu a denominação de *custos vulnerabilis* ou *custos plebis*, a Defensoria Pública não atua como curadora ou representante processual dos réus, mas como guardiã dos interesses dos vulneráveis, de modo semelhante à atuação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica – *custos legis*.

Tal constatação traz à tona a atuação multifacetada e complexa da Defensoria Pública nos litígios possessórios coletivos em âmbito judicial, uma vez que ela pode assumir distintos papéis e que estes não se excluem, ou seja, podem ser exercidos pela Instituição simultaneamente.<sup>14</sup> No âmbito do judiciário paulista, pode-se afirmar que a jurisprudência tem acolhido o entendimento de que se trata de inédita forma de intervenção processual, quedando-se a polêmica, contudo, quanto aos poderes e faculdades relacionados a essa figura, conforme será demonstrado a seguir.

A reflexão e a construção sobre o delineamento desse novo instituto podem e devem ser aprofundadas e respaldadas a partir da experiência acumulada na atuação da Defensoria Pública quanto à temática de habitação e urbanismo e, mais especificamente, nos casos de intervenção na figura de *custos vulnerabilis*, ou seja, a partir da atuação concreta nesse novo papel assumido pela Defensoria Pública.

#### 4 Análise da intervenção da Defensoria Pública de São Paulo a partir do Novo Código de Processo Civil (2016-2019)

Ressalte-se que ante a realidade de ausência de instalação da Defensoria Pública em todas as comarcas existentes do estado de São Paulo (situação

<sup>12</sup> Cita-se, como exemplo da consolidação dessa postura institucional, a publicação pela Escola da Defensoria Pública de São Paulo do *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Vol. 4, nº 25, 2019, com o tema Intervenção da Defensoria Pública nos litígios coletivos possessórios. Disponível em: [https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos\\_defensoria/volume25.aspx](https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume25.aspx)

<sup>13</sup> MAIA, Maurilio Casas. A Intervenção de Terceiro da Defensoria Pública nas Ações Possessórias Multitudinárias do NCCP: Colisão de interesses (Art. 4º-A, V, LC n. 80/1994) e Posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., Fredie; MACÊDO, Lucas Buriel de; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre (Org.). *Coleção Novo CPC – Doutrina Seleccionada – V. 1 – Parte Geral*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 1283.

<sup>14</sup> ROLIM, Jordana de Matos Nunes. A Atuação da Defensoria Pública como *Custos Vulnerabilis* em Ações Possessórias Multitudinárias. In: *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Vol. 4, nº 25, 2019, com o tema Intervenção da Defensoria Pública nos litígios coletivos possessórios, p. 56. Disponível em: [https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos\\_defensoria/volume25.aspx](https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume25.aspx)

compartilhada por todos os demais estados da federação), o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo assume, de forma subsidiária, a tutela coletiva na temática de habitação, urbanismo e questões agrárias nestas cidades.

Portanto, as intimações para intervenção como *custos vulnerabilis* passaram a ser recebidas pela Defensoria Pública com atuação cível nas comarcas onde há unidades instaladas. Nas demais localidades do estado, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo – órgão de execução e de suporte aos membros da instituição em demandas coletivas referentes ao direito à moradia e ao direito à cidade – passou a ser o responsável pela atuação.

No intuito de compreender os impactos dessa nova função institucional e processual no sistema de justiça e, acima de tudo, para a efetivação de direitos humanos da população vulnerável envolvida em litígios possessórios, apresenta-se o levantamento da atuação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo (NE-HABURB) da Defensoria Pública de São Paulo, na função de *custos vulnerabilis*, de março de 2016 até julho de 2019. Para tanto, foram pesquisados todos os processos remetidos para o NE-HABURB neste período, avaliando-se os reflexos da intervenção da instituição nos processos.

Entende-se que o estudo realizado a partir dessa experiência concreta se mostra relevante para a indicação dos contornos dessa nova atuação da Defensoria Pública e do regime jurídico processual das possessórias coletivas, tanto em relação ao alcance e impactos que tem representado na realidade dos conflitos fundiários e do acesso à justiça quanto no que diz respeito aos poderes, faculdades e ônus dessa figura interventiva.

No período estudado, houve a remessa para o NE-HABURB de 57 (cinquenta e sete) novos litígios, para intervenção na qualidade de *custos vulnerabilis*. Num primeiro olhar, este envio de processos pelo Judiciário, representou a expansão da atuação do NE-HABURB para 30 novas comarcas onde não havia atividade-fim da instituição em litígios coletivos possessórios.

Este primeiro dado permite aferir que a função de *custos* contribuiu expressivamente para a interiorização do Núcleo de Habitação e Urbanismo, permitindo que o serviço da Defensoria Pública se tornasse conhecido em cidades onde jamais a instituição esteve presente. O êxito em determinadas ações judiciais contribuiu para que lideranças sociais locais, tais como líderes comunitários, políticos ou representantes de associações buscassem o NE-HABURB para a representação direta de seus interesses, consolidando a interação da população com a instituição e ampliando a defesa que, por sua vez, a sociedade faz da própria Defensoria Pública como política de acesso à justiça.

Além do efeito sobre a ampliação do serviço e da presença da Defensoria Pública, é necessário avaliar quais os impactos da intervenção nos processos.

O primeiro efeito detectado foi o proferimento de acórdãos e decisões monocráticas do Tribunal de Justiça de São Paulo e até mesmo de decisão monocrática do Superior Tribunal de Justiça que limitavam os poderes da intervenção *custos vulnerabilis*. Os argumentos recorrentes são os seguintes:

a) as hipóteses de aplicação do art. 554, §1º, CPC ainda pendem de avaliação pelos Tribunais, isto é, de construção no âmbito decisional;

b) ausência de previsão legal de apresentação de recurso pela Defensoria sem ser parte ou representante da parte, com fundamento na interpretação literal do art. 996, CPC;

c) a função do art. 554, §1º, CPC não seria curatela especial, legitimação em nome próprio para defender interesses de terceiros ou representação processual de parte. Não poderia a instituição ser forçada a litigar em nome próprio, nem deveria defender interesses de pessoas que não conhece. A intervenção não teria poderes recursais, pois o art. 44, XI da LC nº 80/94 permite a Defensoria Pública apenas representar as partes;

d) afirmações de que não existiria comprovação nos autos que a ocupação é de população de baixa renda, portanto, haveria ausência de interesse da Defensoria Pública em intervir no feito como assistente litisconsorcial ou mesmo como terceira interessada;

e) a norma contida no art. 565, §2º, do CPC/2015 determina a intimação da Defensoria Pública para atuar apenas durante a mediação entre as partes envolvidas em litígio possessório se houver o litígio coletivo pela posse de imóvel, o que não se confunde com a outorga de legitimidade para impugnar, em nome próprio, provimento judicial que afeta pessoa por ela não defendida;

f) fase de cumprimento de sentença não seria hipótese de aplicação do art. 554, §1º, CPC, pois há trânsito em julgado e o instituto seria apropriado para a fase de conhecimento.

Nota-se, portanto, que a reação inicial do Poder Judiciário foi de surpresa e resistência ao novo instituto. A partir da ciência destas decisões, buscou-se aprofundar a pesquisa sobre a intervenção *custos vulnerabilis* para disputar a construção jurisprudencial e acadêmica da inovadora figura processual. No levantamento feito com os 57 litígios, percebeu-se que em 28% dos casos houve utilização de recurso pelo NE-HABURB, sendo todos acolhidos pelo Tribunal de Justiça, o que ilustra que as primeiras decisões negativas identificadas não representam necessariamente uma tendência geral, mas a necessidade de um tempo de adaptação prática e de assimilação teórica do diploma.

Por outro lado, em 55% dos casos, quem provocou a intervenção da Defensoria Pública foram os próprios magistrados, em 28% a própria Defensoria e, em outros 17%, não foi possível identificar a origem do pedido. Este fator demonstra a receptividade pelos julgadores de primeiro grau do art. 554, §1º e art.

565, §2º, CPC. Isso revela, em parte, a própria dificuldade de gestão dialógica dos processos e a falta de instrumentos para lidar com a presença de coletividades, sobretudo nos polos passivos. Em muitos dos casos em que a Defensoria Pública atua como *custos vulnerabilis*, as famílias se achavam, anteriormente, sem representação processual, respondendo à revelia.

Ao longo do tempo, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem reconhecido o interesse institucional da Defensoria Pública nesses casos, tanto que instalou um espaço institucional para a mediação de conflitos possessórios coletivos (Grupo de Apoio às Ordens Judiciais em Reintegração de Posse – GAORP).

Alguns precedentes do Tribunal de Justiça paulista reforçaram essa percepção e demarcaram dois aspectos importantes para o delineamento do instituto. O primeiro deles diz respeito à obrigatoriedade de intimação da Defensoria Pública em ações possessórias coletivas sob pena de nulidade dos atos processuais e o segundo se refere ao cabimento da intervenção defensorial em todos os tipos de ações que tenham o potencial de remover grande número de pessoas e não apenas em ações possessórias estritamente. Nesse sentido, decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>15</sup> que reconheceu a intervenção na figura do *custos vulnerabilis* em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público que tinha como consequência o desalojamento de moradores da área em litígio, e decisão monocrática que reconheceu a nulidade dos atos processuais e cassou a liminar de reintegração de posse proferida pelo Juízo de 1ª instância.<sup>16</sup>

Em relação ao tempo de duração do processo no momento da intervenção da Defensoria Pública, nota-se que 66% tinham até 1 ano de curso; 19% de 1 a 5 anos; 9% de 5 a 10 anos; e 6% com mais de 10 anos de andamento. Um dado complementar a este é que houve casos de processos com quase 20 anos de duração, em que a intervenção da Defensoria Pública permitiu a realização de mediação frutífera. Em diversos casos, a participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* levou o juízo a citar todas as pessoas ocupantes, as partes a realizarem composição ou a revogação de liminares.

Entretanto, percebe-se que, em regra, nos casos em que não há apresentação de recurso pela Defensoria ou em que estes são negados pelo Tribunal de Justiça a intervenção da instituição pouco contribui para a mudança dos rumos processuais, seja no aspecto formal, seja no âmbito material. Noutra giro, em quase todos os casos em que houve provimento dos recursos apresentados pela

<sup>15</sup> Agravo de Instrumento nº 2086146-83.2018.8.26.000, da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, Relator: Des: Rubens Rihl.

<sup>16</sup> Agravo de Instrumento nº 2266042-52.2019.8.26.0000, da 25ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, Relator: Des. Almeida Sampaio.

instituição, o processo caminhou para a via de uma composição e para a consolidação da ocupação ao longo do tempo.

A partir do repertório de casos do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo, podem-se salientar alguns aspectos comuns:

a. a inovação processual teve como efeito administrativo sobre a Defensoria Pública de São Paulo a interiorização e expansão de seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo;

b. a participação como custos em comarcas onde não existe Defensoria Pública promovem a ciência daquela população sobre os serviços institucionais, gerando a busca pela representação direta em novas ações processuais;

c. na maioria dos casos, a intervenção da Defensoria Pública é provocada pelo próprio juízo, demonstrando que os magistrados vêm, progressivamente, adotando o disposto no art. 554, §1º, do novo Código de Processo Civil;

d. há decisões judiciais no TJSP e no STJ negando o poder recursal do *custos vulnerabilis*, porém não se pode afirmar que essa seja uma tendência;

e. nos processos mais antigos (em tramitação há dez anos ou mais), a intervenção da Defensoria Pública contribuiu para o seu regular andamento (duração razoável do processo) e a obtenção de uma tutela jurisdicional efetiva, em consonância com os direitos fundamentais dos envolvidos;

f. em inúmeros casos, a Defensoria Pública interpôs recurso, especialmente agravos de instrumento e apelações, e por diversas vezes obteve êxito na reforma de decisões de primeiro grau, o que abriu espaço para a confecção de acordos pacificadores que melhoraram a situação dos ocupantes.

## 5 Considerações finais ou Em defesa da defesa

Como todas as alterações legais, os efeitos da reforma processual civil brasileira, em matéria de direito à moradia e à cidade, dependem menos da *intentio legislatoris* do que de um uso estratégico dos instrumentos que oferece a atores interessados na promoção dos direitos humanos (Defensoria Pública, advocacia popular, ativistas e movimentos sociais, etc.). Isso faz desses litigantes coletivos, numa imagem kafkiana, “chaveiros da porta da lei”.<sup>17</sup>

Igualmente, mensurar a potência dos novos institutos do CPC de 2015 passa por avaliar o nível de adesão do Poder Judiciário a novas perspectivas de gestão dos conflitos (como a que a figura do *custos vulnerabilis* e as audiências de mediação provocam) e por câmbios na própria cultura institucional da magistratura (enraizada, como o primeiro tópico demonstrou, numa lógica da reprodução

---

<sup>17</sup> A metáfora é desenvolvida por Hoshino e Gorsdorf (2014), a partir da experiência da advocacia popular junto a movimentos sociais.

da exclusão). Se é certo que a segregação socioespacial não tem origem nas instâncias de aplicação e operação do direito e que, portanto, elas não podem transformar radicalmente as estruturas da desigualdade, também está patente que a institucionalização dos conflitos fundiários é, ainda, uma saída menos lesiva aos direitos fundamentais do que seus resultados extrajudiciais, como o emprego de milícias privadas ou os incêndios criminosos em favelas.

O que os cenários estudados permitem, com segurança, afirmar é que a *defesa faz diferença*. Tanto assim, que, como se verificou no leque de casos do tópico 2, a participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* ensejou maior segurança jurídica da posse para as famílias e garantiu melhores margens de manobra para as negociações que se seguiram. Também apresentou a essas comunidades um direito – de acesso à justiça e de contraditório – que talvez desconhecassem mais do que o próprio direito à moradia que reivindicavam. Isso não é pouco. Num mundo marcado indelevelmente pela precariedade e pela despossessão, fazer emergir no processo o rosto e a voz de *inaudita altera parte* já é, em si, um poderoso exercício de democratização da justiça.

---

#### **The public defender's office in land urban conflicts: an analysis of the judicial reception of the new Civil Procedure Code**

**Abstract:** Land ownership is the analytical key to understanding social formation and asymmetries in access to rights and justice in Brazil. One of the main expressions of this inequality is urban land conflicts. The article reflects on the recent reform of civil procedural legislation and its impacts on the performance of the Public Defender's Office in matters of the human right to housing, based on two diagnoses. The first one draws on the relationship between urban land conflicts and judicial system, analyzing decisions handed down by Courts of Justice in the five different regions of the country, during the biennium 2014-2015. The second one is a survey carried out by the Specialized Nucleus for Housing and Urbanism of the Public Defender's Office of São Paulo on disputes in which they intervened as *custus vulnerabilis*, from March 2016 to July 2019. Thus, a comparison between the pre and post 2015 Civil Procedure Code scenarios incite provocations about its reception in possessory disputes by the Judiciary and about the challenges of the Public Defender's Office and the communities to strategically employ and enforce the new rules for guaranteeing and promoting human rights.

**Keywords:** Right to housing. Land conflicts. Civil legal procedure. *Custus vulnerabilis*. Public Defender's Office.

---

## Referências

- CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de defesa nos conflitos fundiários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- HARVEY, David. *The New Imperialism*. New York: The Oxford University Press, 2003.
- HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; GORSODORF, Leandro F. Chaveiros da porta da Lei: a advocacia popular como práxis de acesso à justiça para a atualização constitucional. In: CLÈVE, Clérmerson Merlin (Coord.). *Direito Constitucional brasileiro*. Vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAIA, Maurilio Casas. A Intervenção de Terceiro da Defensoria Pública nas Ações Possessórias Multitudinárias do NCPC: Colisão de interesses (Art. 4º-A, V, LC n. 80/1994) e Posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., Fredie; MACÉDO, Lucas Buriel de; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre (Org.). *Coleção Novo CPC – Doutrina Seleccionada – V. 1 – Parte Geral*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 1253-1292.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Ithala, 2017.

ROLIM, Jordana de Matos Nunes. A Atuação da Defensoria Pública como *Custos Vulnerabilis* em Ações Possessórias Multitudinárias. In *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. Vol. 4. N. 25, 2019.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Allan Ramalho; MILANO, Giovanna Bonilha; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade. A atuação da Defensoria Pública nos conflitos fundiários urbanos: uma análise sobre a recepção judicial dos institutos do novo Código de Processo Civil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 9-22, jul./dez. 2020.

---

# “Nos barracos da cidade”: a luta das ocupações “Cidade Bonita” e “Comunidade Maravilhosa” pelo direito à moradia adequada em Vitória da Conquista/BA

## **Gilson Santiago Macedo Júnior**

Advogado (OAB/BA 65.247). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela UniAmérica. Atualmente é Conselheiro Regional Nordeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU (2020-2021). *E-mail:* gilsonsantiagomjr@gmail.com

## **Claudio Oliveira de Carvalho**

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano. Pós-Doutor em Sociologia Urbana pela Universidade Federal da Bahia. Professor adjunto da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Associado do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. *E-mail:* ccarvalho@uesb.edu.br

---

**Resumo:** Este trabalho constitui-se enquanto um estudo de caso acerca de duas ocupações urbanas na cidade de Vitória da Conquista/BA: a ocupação “Comunidade Maravilhosa” e a ocupação “Cidade Bonita”, localizadas em zonas periféricas da cidade. Busca-se analisar, a partir destas ocupações, o modelo de (re)produção desigual do espaço urbano e as soluções adotadas pelo Poder Público à luz das legislações pertinentes (Estatuto da Cidade, Constituição da República e Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista). Discute-se, ainda, no caso da ocupação “Cidade Bonita”, os limites de atuação municipal em conflito aparente entre o direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente sustentável.

**Palavras-chave:** Direito à moradia adequada. Direito à cidade. Ocupações urbanas.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Direito à moradia adequada: caso de polícia ou de política? – **3** Considerações finais – Referências

---

## **1** Introdução

Em 19 de março de 2017, às 4h da manhã, os primeiros tratores surgiam na ocupação chamada “Comunidade Maravilhosa”, localizada no Cidade Maravilhosa, loteamento do bairro Zabelê, em Vitória da Conquista/BA. Sem decisão judicial e sem diálogo efetivo com os moradores, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC) autorizou a derrubada de cerca de cem barracos, desalojando

diversas famílias, sob alegação de estar a “Comunidade Maravilhosinha” em uma área de proteção ambiental. Do modo similar, a ocupação “Cidade Bonita” sofreu tentativa de despejo por parte da PMVC, no dia 25 de março de 2017. Não contente, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, em maio de 2017, moveu ação de reintegração de posse, com pedido de medida liminar, em face dos ocupantes da “Cidade Bonita” que, após a demolição irregular por parte da PMVC, reconstruíram os barracos com escombros e restos de material de construção aproveitáveis.

Tem-se, inicialmente, que o processo de urbanização do Brasil se constituiu baseado nos baixos salários, de modo a (re)produzir desigualdades socioespaciais. Assim, a produção de cidades marginais ou ilegais é fruto do processo acentuado de financeirização da moradia, sujeitando aqueles que não possuem as condições financeiras para habitar aos riscos e necessidades de alternativas à moradia adequada. Corroborando este nosso sentir, observa-se cada vez mais o avanço de construções irregulares nas franjas urbanas.

Por outro lado, os vazios urbanos na cidade, especialmente em Vitória da Conquista, descumprem a função social da propriedade e servem à especulação imobiliária e, conseqüentemente, à financeirização da moradia, tornando o acesso exorbitante e inviável a uma parcela significativa de famílias. Assim, a reprodução do espaço urbano recria, constantemente, as condições pelas quais se tem a reprodução de capital na cidade, realizando os interesses privados através da ocupação do solo para fins de mercado ou fins especulativos.

Deste modo, pretende-se analisar neste trabalho, a partir das realidades vivenciadas pelas famílias que moram nas duas ocupações supracitadas, “Comunidade Maravilhosinha” e “Cidade Bonita”, a luta pela efetivação do direito à moradia adequada em Vitória da Conquista, considerando os desafios apresentados à luz do Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista (Lei Complementar nº 1.386/2006).

## 2 Direito à moradia adequada: caso de polícia ou de política?

Na década de 1950, o Brasil passou por um processo de urbanização com intensa migração do campo para a cidade – um movimento tão rápido que os grandes e médios centros urbanos não tiveram tempo de se preparar para receber os novos aglomerados de pessoas. Essa urbanização gerou o fenômeno do inchaço urbano, marcado pelos processos de segregação social, dos quais se originaram favelas e bairros periféricos sem nenhum projeto urbanístico, tampouco amparo jurídico.

Mesmo com instrumentos legislativos-urbanísticos, as cidades e, sobretudo, as metrópoles brasileiras não se viram preparadas para o grande êxodo rural em

busca de melhores condições de vida. Assim, os principais marcos legais urbanísticos foram postos quando as *idades-possíveis* já se encontravam enraizadas e, aparentemente, insuperáveis pela *idade-ideal*. O desenvolvimento urbano brasileiro, nesta perspectiva, se deu, durante muito tempo, em descompasso com o direito urbanístico, provocando contradições, sobretudo no aspecto da moradia adequada e, posteriormente, colaborando para processos de afunilamento da participação social na cidade.<sup>1</sup>

A cidade com fundamento no Direito Ambiental e Direito Urbanístico, na medida em que o ordenamento racional do espaço urbano, não pode dissociar-se da proteção ambiental. As normas urbanísticas e ambientais mantêm entre si estreito relacionamento com o intuito de garantir a qualidade de vida dos habitantes da cidade diante dos impactos ao meio ambiente e crescimento dos adensamentos urbanos. Compreendida por muitos como o oposto do campo, da natureza e da simplicidade, a cidade necessariamente não se opõe ao meio ambiente, na medida em que o espaço urbano é constituído pelo ambiente construído e pelo ambiente natural. Neste sentido, “[p]artindo do princípio de que a cidade pertence a todos os seus habitantes, a primeira dimensão do Direito à Cidade se refere à possibilidade de permanência nos seus espaços, ou seja, a possibilidade de garantir para si uma parcela da cidade”.<sup>2</sup>

Porém, o que se vê Brasil afora é a criminalização de movimentos que reivindicam para si o direito fundamental à moradia adequada. A incompreensão por parte do Poder Público que, antes de constituir políticas públicas para a moradia social, opta por manejar o aparato jurídico contra populações de baixa renda, na visão de que somente se constitui um problema do Município quando uma área pública é ocupada: após a remoção forçada, não é necessário saber aonde irão tais famílias.

O direito à moradia adequada (previsão constitucional no art. 6º, CR/88) é direito fundamental e, portanto, portador de dois aspectos: o primeiro é o aspecto negativo, que prescreve a proibição de políticas públicas que dificultem ou impossibilitem o exercício do direito à moradia; o segundo é o caráter positivo, que impõe obrigação ao Estado para criar políticas públicas tendentes a promover e proteger o direito à moradia.

É óbvio, porém, que a cidade ideal permanece, e tende a permanecer, apenas na legislação urbanística, uma vez que a construção dos tecidos e teias invisíveis da cidade perpassam as disputas ideológicas e as vidas urbanas. A cidade real, isto é, a cidade possível, é resultado do regulamento parcial das

---

<sup>1</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. 1ª ed. 1ª reimpr. São Paulo: EDUSP, 2008.

<sup>2</sup> CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

legislações urbanísticas que têm efeitos modulados a partir dos juízos e conveniências políticas ditadas, sobretudo, pela pressão dos mercados imobiliário e financeiro. Tem-se, assim, demarcações – ainda que invisíveis – de territórios marginais, não atrativos ao mercado imobiliário e, por sua vez em raciocínio lógico, de cidadãos de segunda classe, por meio de processos pautados na espacialização da cidadania.

Os casos das ocupações “Comunidade Maravilhosa” e “Cidade Bonita” apontam para uma questão histórica da necessidade de preservação ambiental das APPs (Mata ciliar, restinga, mangue etc.), Unidades de Conservação (Parques, Reserva de Biodiversidade, APAs etc.) e uma intensa litigiosidade em que estão presentes os interesses das comunidades que estão na posse de moradia e o interesse de toda coletividade de manter a preservação ambiental. De um lado, o executivo municipal prega incondicionalmente a necessidade da intocabilidade de determinados ecossistemas. De outro, movimentos sociais pela terra procuram equacionar o problema habitacional de maneira a não aguçar o déficit habitacional.

Essas ocupações, assentamentos irregulares, “marginais”, em áreas de preservação também são fruto do processo de exclusão territorial e pilhagem ambiental em face do modelo capitalista. A forma devastadora de apropriação da terra, do espaço “natural”, caminha paralelamente à ilegalidade das propriedades, e esse casamento tem sido o principal agente de segregação socioambiental nas cidades. Conclui-se, assim, que a ocupação de áreas inadequadas ou ambientalmente frágeis, como APAs e APPs, pela população pobre, é apenas mais uma das consequências desse processo que tem no mercado privado um agente central.

Nesta ótica, devastação e sobrevivência são os elementos contraditórios da relação homem-natureza na prática cotidiana de produzir e reproduzir o *habitat*. Ao ocupar as terras disponíveis na periferia, a população atua de forma massiva, orientada por estratégias de sobrevivência imediata e, ao fazê-lo, ela produz espaço. Este movimento é percebido pela própria população, que identifica, claramente, que viver, para o homem, é produzir espaço. No contexto da dinâmica urbana espoliadora, excludente, o universo natural emerge, aos olhos da população, como o universo da abundância, das inúmeras possibilidades de viver, porque, de fato, esse universo “natural”, percebido como aquele diferente do social, é o universo que contém o recurso básico, estrutural, possibilitador da sobrevivência no meio urbano – a terra.

Rolnik (2014) acredita que as legislações urbanísticas, ao demarcarem territórios, demarcam também relações de poder existentes em um determinado espaço. Vê-se que os dois Planos Diretores Urbanos de Vitória da Conquista, que foram aprovados em contextos políticos diferentes, não modificaram a dinâmica urbana, tampouco reduziram a desigualdade social. Observa-se que os avanços

no Plano Diretor Urbano de 2006, em relação ao de 1976, se deram no campo institucional, pois, no sentido de promover a democratização do acesso à terra urbana, introduziu instrumentos de promoção da distribuição da terra – como as Zonas Especiais de Interesse Social e IPTU progressivo –, processos de gestão descentralizada e democratização das decisões, ainda que estes instrumentos ainda não foram aplicados e a cidade siga sua marcha de segregação, com investimentos e concentração em áreas nobres apenas.

O Plano Diretor Urbanístico de 1976, anterior ao Estatuto da Cidade, marca nitidamente as bases do projeto de cidade excludente que se pretendia Vitória da Conquista, ao delimitar que todo loteamento criado pavimentasse as ruas, exceto quando sua localização se dava em bairros “populares” ou “proletários”, na expressão da própria Lei nº 118/1976. Marcadamente, esta definição possibilitou que, durante décadas, bairros tidos como populares fossem negligenciados pelo Poder Público e sequer recebessem pavimentação asfáltica. Além disso, o PDDU de 1976 definia que as áreas dos lotes deveriam observar a categoria econômica e a classe, em seu art. 70, definindo assim, as relações econômicas como determinantes no arranjo socioespacial da cidade: lotes menores para classes econômicas inferiores. Assim, Vitória da Conquista, através do seu PDDU de 1976, definiu o arranjo principal da cidade. Do mesmo modo, o surgimento da BR-116 marca a arquitetura e espacialidade da cidade ao dividir a urbe em Zona Oeste (lotes populares) e Zona Leste (lotes com maior valor imobiliário).

Sem espaço nas áreas valorizadas de Vitória da Conquista, a grande massa que se alojou nela teve e tem de buscar alternativas de sobrevivência. Apesar dos avanços em relação ao PDDU/1976, o PDDU/2006 aprofundou a segregação socioespacial ao destinar atenção diferenciada aos bairros Recreio e Candeias, definidos como Áreas de Ocupação Consolidada, realocando equipamentos públicos do Centro para estes setores da malha urbana, a exemplo do Centro Municipal de Atenção Médica Especializada (CEMAE), SESI, equipamento judiciário (Fórum das Justiças Federal, Eleitoral, Trabalhista e Comum), o que favoreceu o cenário de especulação imobiliária nesta região, já impulsionada a partir do PDDU/1976.

Neste ínterim, os imensos vazios na malha urbana, provocados com vistas à valorização e mera especulação imobiliária, que poderiam ser utilizados para a construção de equipamentos de uso coletivo, incluindo a construção de moradias populares, são na verdade instrumentos pelos quais construtoras, incorporadoras, empreiteiras e demais agentes do mercado de capitais se utilizam para fomentar a especulação imobiliária e assim auferir lucros, ainda que sem investir um centavo no terreno nu.

A Serra do Periperi, em Vitória da Conquista, vem sendo ocupada há mais de 60 (sessenta) anos, desde a construção da BR-116, para moradia – mediante

ocupações e loteamentos irregulares – e pela exploração de seus recursos naturais utilizados na construção civil, como areia, cascalho, saibro, pedra e madeira. Em 1999, com a finalidade de conter o avanço da urbanização em direção à mencionada Serra, o Município de Vitória da Conquista criou o Parque Municipal da Serra do Periperi, por meio do Decreto Municipal nº 9.480/99.

No entanto, passados mais de 18 (dezoito) anos da criação da mencionada Unidade de Conservação, o Município não publicou seu Plano de Manejo e sequer realizou o zoneamento da área de proteção ambiental. Em 30 de agosto de 2017 foi homologado Termo de Ajuste de Conduta nos autos da Ação Civil Pública nº 0001073-29.2012.8.05.0274, entre o Ministério Público do Estado da Bahia e o Município de Vitória da Conquista, em que este se comprometeu, dentre outras coisas, a realizar:

3) *Cercamento ou demarcação da área total do Parque*, mediante cravação de piquetes de madeira ou marcos de concreto, com distância máxima de 2 (dois) metros entre cada marco, salvo se os estudos topográficos recomendarem outro distanciamento [...].

5) *Elaboração e apresentação em juízo do projeto de recuperação ambiental (PRAD) do Parque Municipal Serra do Periperi e do Plano de Manejo deste.* (grifos nossos)

Ocorre que, mesmo sem proceder à elaboração do Plano de Manejo e do zoneamento do Parque Municipal da Serra do Periperi, instrumentos estes que deveriam organizá-lo espacialmente em zonas, sob diferentes graus de proteção e regras de uso, e após promover desocupação compulsória por via administrativa, eivada de ilegalidades, o Município de Vitória da Conquista ajuizou Ação de Reintegração de Posse em face de centenas de famílias que residem em área que, supostamente, integraria a Unidade de Conservação Municipal. A mora do Município de Vitória da Conquista com relação à elaboração e publicação do Plano de Manejo e conseqüentemente do zoneamento do Parque Municipal da Serra do Periperi repercute diretamente na área de ocupação do Bela Cidade, devido a indeterminação da área que constitui a unidade de conservação.

O documento intitulado Relatório da Ocupação Irregular no Novo Cidade 2ª Etapa – Monitoramento realizado nos dias 05, 06 e 09 de janeiro de 2017, anexado à petição inicial do Município de Vitória da Conquista, gera ainda mais controvérsia com relação à alegação de que a área ocupada pelas famílias trata-se de área de preservação ambiental, pois, observando-se com atenção as imagens aéreas feitas por plataforma não oficial, constantes do relatório, nota-se que a área da ocupação é cercada por outras construções, situando-se, inclusive a pouco mais de 100 (cem) metros da Base Comunitária da Polícia Militar, do Posto de Saúde da Família do Bairro Nova Cidade e do condomínio de luxo Alphaville.

Ou seja, mesmo não havendo plano de manejo, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista simplesmente resolveu realizar a demarcação de um polígono via Google Maps, contornando as construções já existentes e distintas da ocupação.

Apesar da inconsistência do pedido, verificado acima, o juízo de primeiro grau deferiu a liminar de reintegração de posse requerida pelo Município, determinando que os ocupantes removam, imediatamente, as cercas, tapumes e casebres que construíram no local, no prazo desproporcional de 48 (quarenta e oito) horas, sob pena de remoção compulsória, além de fixar multa no valor de R\$1.000,00 (um mil reais) por dia, em caso de desobediência. Tanto o Município de Vitória da Conquista quanto o Poder Judiciário, negaram vigência à expressa disposição legal contida no art. 565, *caput*, do Código de Processo Civil, atinente ao rito especial das possessórias e, a outro giro, agiram de forma desproporcional ao sacrificar o princípio da dignidade da pessoa humana (personificado, nesta demanda, no direito à moradia) em favor do direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

A bem da verdade, deveria ter sido realizado esforço no sentido de dar à demanda uma solução consensual, oportunizando às partes envolvidas a chance de serem ouvidas e tratadas de forma equânime, apresentando ao julgador as suas razões. No âmbito da audiência de mediação e conciliação, desejável pelo próprio Código de Processo Civil, seria possível aos sujeitos parciais, inclusive, acordarem os exatos termos em que se daria uma eventual desocupação, acertando prazos, condições e formas menos agressivas de cumprir o pactuado, repelindo, tanto quanto possível, a necessidade do uso da força, inclusive, como foi previsto na Cláusula 16 do termo de compromisso de ajustamento de conduta firmado entre o Ministério Público e o Município de Vitória da Conquista. Ao mesmo tempo em que compõe um dado rito processual, a previsão de realização de audiência prévia de mediação e conciliação denota verdadeira garantia em favor dos ocupantes que, estabelecidos naquela área já por considerável período de tempo, não poderão ser desalojados inesperadamente por meio da concessão de uma medida liminar. É, à toda evidência, uma modalidade de tutela da pessoa humana.

No que atine ao lapso temporal, isto é, se se trata de força velha ou força nova, é lícito assinalar que os demandados sustentam que a ocupação em questão se dá há mais de 4 (quatro) anos, o que explica o considerável número de famílias ali estabelecidas. Lado outro, a Municipalidade não fez prova que contradissesse tal dado, indicando enquanto marco inicial do esbulho o mês de setembro de 2016, época em que tomou conhecimento do ocorrido, contudo, que não corresponde ao real início da ocupação. Inclusive, na peça inicial do Município de Vitória da Conquista, ao comentar brevemente acerca das reais intenções dos Requeridos, o ente público dá a entender que as ocupações nas

áreas pertencentes ao Parque Municipal da Serra do Periperi são corriqueiras e reiteradas, o que denota certa consolidação desta situação no tempo.

Inclusive, é digno de nota destacar que, na área que abrange o parque, conforme parecer técnico de nº 99/2011, elaborado pelo CEAT/MEIO AMBIENTE do Ministério Público do Estado da Bahia, anexado aos autos da ACP nº 0001073-29.2012.8.05.0274, há um empreendimento comercial (hotel) voltado para a exploração de atividade econômica, estações e torres de emissoras de televisão e rádio instalados, monumentos e equipamentos públicos erguidos, já houve uma usina municipal de asfalto e minas a céu aberto em operação, e, sucumbindo ao poder econômico, foi autorizada a construção do anel rodoviário que hoje corta a área do parque, o que dificultou o trânsito de animais silvestres dentro da unidade de conservação, o escoamento das águas pluviais, além de favorecer a erosão do solo e trechos do parque são utilizados para descarte ilegal de resíduos sólidos, inclusive, provenientes da construção civil.<sup>3</sup>

Ou seja, ao longo dos anos, a ocupação desordenada do parque, a extração/exploração dos seus recursos naturais foi deliberadamente praticada em total contrariedade ao que preconiza a legislação ambiental atinente às áreas definidas como unidades de conservação. Assim, não há dúvida quanto à necessidade de atuação efetiva dos entes e órgãos públicos responsáveis pela defesa de tão importante ecossistema, entretanto, não é desarrazoado afirmar, também, que essa defesa deve ser exercida concomitantemente com uma atuação sensível do Poder Público ao desamparo a que, com despejos sumários, ficariam sujeitas as famílias hipossuficientes que, por absoluta necessidade, efetivamente estabeleceram há muito moradia na área, seja porque crentes na possibilidade de sua regularização ou porque desconhecedoras da impossibilidade da ocupação, até porque os marcos físicos da unidade de conservação nunca foram plenamente estabelecidos e a necessidade de proteção/conservação da área nunca foi adequadamente assimilada por toda a coletividade. Famílias estas efetivamente merecedoras da proteção estatal dentro do contexto de um Estado de Direito que se afirma democrático, em face da situação de vulnerabilidade socioeconômica que apresentam.

No caso das ocupações urbanas na Serra do Periperi é possível visualizar o confronto entre o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, normas de igual estatura. Nessa hipótese, deve ser dado maior relevo àquele que melhor promover a dignidade da pessoa humana – que é a razão de ser do ordenamento jurídico pátrio. Por razões óbvias,

<sup>3</sup> PORTO, M. F. *Legislação e políticas públicas ambientais municipais: experiência do Parque Municipal da Serra do Periperi no Município de Vitória da Conquista*. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estadual de Santa Cruz. Ilhéus: UESC, 2008. xiii, 121p.

o caso da “Cidade Bonita” indica que o direito à moradia não deve ser totalmente sacrificado de forma deliberada em favor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por mais que este goze do *status* de direito fundamental.

O direito à moradia é um direito fundamental de forte conteúdo existencial, considerando por alguns autores como direito da personalidade. Desse modo, a conceituação do direito à moradia não poderá prescindir da relação estreita com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável. Como todos os demais direitos fundamentais, o direito à moradia abrange um complexo de posições jurídicas de natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito a prestações). Nesta última categoria, o direito à moradia pode ser corporificado pelo direito subjetivo à construção, pelo Poder Público, de uma moradia digna, ou, em caráter alternativo, em direito exigível de fornecimento de recursos para tanto, ou, para obras que assegurem à moradia sua condição de habitabilidade, dentre outras medidas. A Constituição da República, em seu art. 6º, *caput*, define a moradia como direito fundamental social: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Já em outra passagem, a Constituição Federal preconiza: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

O direito à moradia adequada igualmente foi consubstanciado no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, arcabouço legal que instituiu disciplina específica para os direitos sociais, econômicos e culturais previstos na Declaração Universal. O referido pacto foi ratificado pelo Brasil em 24/04/1992 através do Decreto Federal nº 591/92:

Artigo 11 (1): Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Especificando as condições do direito à moradia, enquanto direito humano, o Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral nº 4, ao tratar do citado pacto, definiu os aspectos fundamentais da moradia adequada, dentre estes, a segurança legal da posse, garantia de

proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças, assim expresso:

8. a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. *Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.* (grifamos)

Neste sentido, o item 18 de referido comentário assevera:

18. Com relação a isso, o Comitê considera que exemplos de despejos forçados são, à primeira vista, incompatíveis com as requisições do Pacto e podem ser apenas justificados em condições as mais excepcionais, quando de acordo com os princípios relevantes da legislação internacional.

Por outro norte, em seu Comentário Geral nº 7, este mesmo Comitê, definiu nos itens 15 e 16 que o respeito ao devido processo e aos meios processuais adequados é item essencial em assuntos relacionados a despejos forçados, que as expulsões não devem resultar em indivíduos desabrigados e que os Estados Partes envolvidos devem tomar medidas adequadas, visando garantir alternativas de habitação para as pessoas que estão sendo desalojadas.

Historicamente, os aglomerados subnormais, como a “Comunidade Maravilhosinha” e a “Cidade Bonita”, avançaram sobre o ambiente urbano e, com eles, a miséria, o desemprego, a violência e a falta de oportunidades, vez que “[a]s casas, caminhos e improvisos, edificadas nos mutirões de final de semana, constituem – juntamente com o desemprego, o trabalho informal e temporário, as atividades domésticas nos lares abastados e o trabalho precário dos serviços terceirizados – a formação social da cidade ilegal brasileira”.<sup>4</sup>

Deste modo, o modelo socialmente excludente e espacialmente segregador de Vitória da Conquista gerou, e ainda gera, inúmeros problemas que prejudicam as condições de viver dignamente de grande parte da população. As linhas gerais que deveriam reger minimamente o conjunto das políticas públicas, no tocante

<sup>4</sup> CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. *Em busca da cidade: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 27.

à moradia, são disputadas por interesses socioeconômicos diversos – mercado imobiliário *versus* habitação popular – lei e ordem *versus* dignidade da pessoa humana.

A política urbana não deve ser tratada como um caso de polícia, sob pena de resolver um problema (desocupação de área supostamente pública) e criar outro ainda maior: pessoas pobres, sem teto e presas. Quis o Município de Vitória da Conquista, não satisfeito com uma reintegração de posse extremamente marcada pelo uso de força bruta e violência, que os ocupantes fossem encaminhados à Delegacia de Polícia Civil e, sendo o caso, que fosse decretada a prisão destes. É o que sustentou em petição e que foi prontamente atendida pelo juiz Ricardo Frederico Campos, da 1ª Vara de Fazenda Pública de Vitória da Conquista:

Ainda, conjuntamente/simultaneamente a majoração da multa diária, com vistas a assegurar o cumprimento da decisão judicial que deferiu a medida liminar, considerando o descumprimento contumaz de decisões judiciais (fato que por si só tipifica crime de desobediência – crime permanente), há que se determinar a intervenção da Polícia Militar com a finalidade de fazer cumprir a determinação judicial, inclusive determinando que aqueles que estão ocupando a área objeto do cumprimento da decisão judicial sejam encaminhados para Delegacia de Polícia Civil, com o objetivo a instauração de inquérito policial contra os Réus, para a apuração do cometimento, em tese, do crime de desobediência, podendo ser – inclusive – até mesmo ser decretada a prisão dos mesmos.

Neste particular, temos que a efetivação de um direito fundamental jamais pode se dar com a completa negação de outro direito fundamental de mesma estatura, ainda mais considerando que este último tem relação estreita com o princípio que integra o núcleo axiológico da Constituição da República, qual seja, a dignidade da pessoa humana. Resta evidente que a solução de tamanho problema reclama não somente a adoção de políticas públicas eficazes para a efetivação do direito fundamental à moradia, mas também a sensibilidade dos agentes públicos para reconhecerem o fato de que despejos forçados exaltam ainda mais a situação de vulnerabilidade social de inúmeras famílias carentes que vivem sob a égide da insegurança de suas posses e que serão profundamente atingidas por esta ação desarrazoada.

A desocupação forçada e em prazo exíguo para a sua promoção violam os ditames deste direito fundamental, ferindo de morte a dignidade da pessoa humana, justamente por desconsiderar as peculiaridades do caso concreto. Apesar das mais diversas motivações que levaram muitos a se estabelecerem em área supostamente pública, nesta efetivamente sobrevivem indivíduos hipossuficientes, inclusive, idosos e crianças, que não têm para onde ir, os quais correm

o risco real de muito em breve serem submetidos à situação de rua e de extrema miserabilidade. Por evidente, a solução justa e adequada a ser adotada é aquela que, simultaneamente, resguarde o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porém sem comprometer o direito à moradia, essencial à plena realização da dignidade da pessoa humana.

### 3 Considerações finais

A reforma urbanística estabelecida pelo texto constitucional de 1988, sintetizada em dois artigos (arts. 182 e 183), por óbvio não seria capaz de mitigar todos os problemas acumulados de moradia, estrutura, uso de equipamentos urbanos e de gestão democrática da cidade. Mesmo prevendo a necessidade de se atingir os fins sociais da cidade, a urbe continuou servindo às finalidades econômicas das construtoras e imobiliárias, não levando a fundo as mudanças estruturais necessárias para a superação da desigualdade socioespacial.

Faz-se necessário, portanto, repensar os modos de produção e reprodução do espaço urbano, tendo em vista a não efetivação e/ou a deturpação dos instrumentos urbanísticos constitucionais que, em tese, assegurariam cidades mais democráticas, mais justas e mais acessíveis. Os artigos da Constituição Federal de 1988 que dispõem sobre a política urbana, além do advento do Estatuto da Cidade de 2001, representam grandes vitórias para todos aqueles movimentos que militam na causa da reforma urbana. Mas as possibilidades de tais normas conseguirem alterar as relações de poder existentes nas cidades brasileiras são ínfimas. A legislação urbanística, atualmente, acaba sendo interpretada, regulamentada e aplicada de acordo com os interesses de uma minoria dominante, algo que naturalmente ocasiona a supressão dos direitos da maioria dos habitantes de uma cidade.

O PDDU atual de Vitória da Conquista define como princípios a “promoção da justiça social e a redução das desigualdades sociais”, o “Direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”, o “respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade” e tem como objetivo “combater as distorções e abusos do mercado imobiliário urbano e o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.<sup>5</sup> Embora existentes nítidos avanços em relação ao PDDU anterior, as desigualdades socioespaciais,

<sup>5</sup> VITÓRIA DA CONQUISTA. *Lei nº 1.385/2006, de 16 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista. Disponível em: [http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei\\_1385\\_06\\_Plano-Diretor-Urbano1.pdf](http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei_1385_06_Plano-Diretor-Urbano1.pdf). Acesso em: 01 ago. 2017.

a financeirização da moradia e a especulação imobiliária colocam obstáculos, a partir do próprio Plano Diretor, à concretização do direito à moradia adequada como indispensável à dignidade humana.

Tornar as cidades mais humanas é um desafio que se impõe àqueles que pensam a cidade como um espaço a ser disputado democraticamente. O processo de ocupação irregular de áreas vulneráveis, como as Áreas de Preservação Permanente, mostra-se enquanto um reflexo do avanço de projetos neoliberais para as cidades, que tornam os espaços urbanos reféns do interesse privado e sujeitos à atuação somente quando rentáveis. A má distribuição do equipamento público, no caso de Vitória da Conquista, se revela enquanto um projeto de valorização da Área de Ocupação Consolidada (centro e bairros de classe média/classe alta), sujeitando o uso ao deslocamento da população (maioria habitante da Zona Oeste) para a Zona Leste. Enquanto a moradia continua sendo um privilégio de poucos, a ocupação constitui-se enquanto direito de resistência daqueles que sofrem exclusão da cidade legal.

O que se pretendeu com este trabalho foi demonstrar o dever que se impõe ao Poder Público, antes mesmo de efetivar a desocupação, promover o cercamento ou a demarcação da área total do parque, de modo que se possa identificá-la com precisão, efetuar o cadastro socioeconômico dos ocupantes, a fim de identificar quais deles não possuem outra moradia, compõem grupos em situação de vulnerabilidade ou são hipossuficientes; conceder o aluguel social ou alocá-los temporariamente (assim como os seus pertences) dentro do perímetro urbano em área com condições dignas de habitação, até que seja possível a sua inclusão em programas habitacionais de interesse social, posto que colocar tais pessoas em situação de rua, certamente, ambiente muito mais insalubre e perigoso, não representa a melhor solução para o problema.

Faz-se necessária a atuação conjunta entre as Secretarias Municipais do Meio Ambiente e de Desenvolvimento Social, em articulação com a Diretoria de Assistência Social, a Diretoria de Habitação de Interesse Social e a Coordenação de Programas e Projetos Habitacionais. A iniciativa deve se dar de forma estratégica, mapeando os grupos familiares que realmente necessitam do auxílio assistencial, estudando a melhor forma de realocá-los e, posteriormente, concluir a sua inclusão nos programas municipais, estaduais e federais de habitação.

Moradia é um direito enquanto política pública de habitação, e não como regularização fundiária em áreas de proteção especial. O que vale, por fim, é o atingimento do bem comum, mediante um planejamento sério e responsável do Poder Público. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia são direitos fundamentais.

Vitória da Conquista há que oferecer, por imposição constitucional, condições e oportunidades equitativas aos habitantes, para que atinjam a dignidade

humana em toda a sua amplitude. O direito à cidade inclui, portanto, o direito à terra, aos meios de subsistência, ao saneamento, à moradia, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao lazer, ao trabalho, à informação, à pluralidade étnica e cultural, à preservação da herança histórica e do patrimônio ambiental.

---

**“En las chozas de la ciudad”: la lucha de las ocupaciones “Ciudad Bonita” y “Comunidad Maravilhosinha” por el derecho a la vivienda adecuada en Vitória da Conquista, Bahia**

**Resumen:** Este trabajo constituye un estudio de caso acerca de dos ocupaciones urbanas en la ciudad de Vitória da Conquista, Bahia, Brasil: la ocupación “Comunidad Maravilhosinha” y la ocupación “Ciudad Bonita”, ubicadas en zonas periféricas de la ciudad. Se busca analizar, a partir de estas ocupaciones, el modelo de (re)producción desigual del espacio urbano y las soluciones adoptadas por el Poder Público a la luz de las legislaciones pertinentes (Estatuto de la Ciudad, Constitución de la República y Plan Director Urbano de Vitória da Conquista). Se discute, además, en el caso de la ocupación Ciudad Bonita, los límites de acción municipal en conflicto aparente entre el derecho a la vivienda adecuada y el derecho al medio ambiente sostenible.

**Palabras clave:** Derecho a la vivienda adecuada. Derecho a la ciudad. Ocupaciones urbanas.

---

## Referências

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. 1ª ed. 1ª reimpr. São Paulo: EDUSP, 2008.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. *Em busca da cidade: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

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

PORTO, M. F. *Legislação e políticas públicas ambientais municipais: experiência do Parque Municipal da Serra do Periperi no Município de Vitória da Conquista*. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estadual de Santa Cruz. Ilhéus: UESC, 2008. xiii, 121p.

ROLNIK, Raquel. *Guerra de lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

VITÓRIA DA CONQUISTA. *Lei nº 1.385/2006, de 16 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista. Disponível em: [http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei\\_1385\\_06\\_Plano-Diretor-Urbano1.pdf](http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei_1385_06_Plano-Diretor-Urbano1.pdf). Acesso em: 01 ago. 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; CARVALHO, Claudio Oliveira de. “Nos barracos da cidade”: a luta das ocupações “Cidade Bonita” e “Comunidade Maravilhosinha” pelo direito à moradia adequada em Vitória da Conquista/BA. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 23-36, jul./dez. 2020.

---

# O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis

## **Marina Toneli Siqueira**

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Doutora em Planejamento Urbano e Políticas Públicas pela University of Illinois at Chicago. Professora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina e coordenadora da pesquisa “Operando cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana” financiada pelo Edital Universal CNPq 2016.

## **Larissa Siqueira Chaves**

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante na pesquisa “Operando cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana” entre agosto de 2016 e agosto de 2017.

## **Ana Leticia Saquete Gonçalves**

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Mestranda em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e bolsista PIBIC/UFSC da pesquisa “Operando cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana” entre agosto de 2016 e agosto de 2017.

---

**Resumo:** O período de redemocratização brasileiro foi marcado por pedidos de maior participação, transparência e controle na elaboração e implementação de políticas públicas. Para o planejamento urbano, a Constituição de 1988 e, especialmente, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 marcaram uma nova visão sobre a nossa política urbana, apontando o plano diretor participativo como o principal instrumento a guiar o desenvolvimento urbano no país. Seguindo a legislação federal, em Florianópolis, iniciou-se em 2006 a elaboração de seu primeiro plano diretor pós- Estatuto da Cidade, introduzindo seus princípios e instrumentos localmente. Entretanto, o Plano sofreu um intenso processo de contestação e judicialização, mesmo após a sua aprovação em 2014. Este artigo analisa o histórico de sua elaboração, com as idas e vindas do conturbado processo de planejamento urbano em Florianópolis. Na primeira parte, é realizada uma revisão dos conceitos e instrumentos de participação popular brasileiros. Na segunda, a cidade de Florianópolis é apresentada enquanto, em sua terceira parte, o artigo explora a história de seu Plano Diretor atual. Foram identificadas três fases distintas, contextualizando os agentes e as problemáticas envolvidas e que geraram um cenário de desconfiança e insegurança na política urbana local. Por fim, são tiradas conclusões acerca do impacto da legislação urbanística brasileira enquanto o caso de Florianópolis indica que o arcabouço normativo pode servir para fomentar a reação da população, mas que ainda está longe de atingir os ideais de participação democrática e cidadã no planejamento urbano.

**Palavras-chave:** Participação popular. Plano diretor participativo. Estatuto da Cidade. Florianópolis/SC.

**Sumário:** Introdução – A participação no planejamento urbano: da demanda popular ao princípio normativo – Florianópolis e o histórico de sua política urbana – O vai e vem do plano diretor participativo de Florianópolis – Considerações finais – Referências

## Introdução

Decorrente de um longo processo de discussão e elaboração, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)<sup>1</sup> marca uma nova visão acerca da política urbana brasileira. Baseado no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, a lei formaliza instrumentos que implementam os princípios do planejamento democrático, da função social da propriedade e da promoção do direito à cidade. Entre todos, o plano diretor participativo, já indicado pela Constituição como principal instrumento no direcionamento do desenvolvimento urbano, torna-se obrigatório para a maior parte dos municípios brasileiros e, em especial, para aqueles com mais de vinte mil habitantes. Se nossa história é marcada por planos urbanos centralizados, funcionalistas e que foram pouco implementados, a não ser naquilo que interessava às elites políticas e econômicas, os planos pós-Estatuto foram concebidos como forma de atacar de frente a realidade socioespacial brasileira, incluindo vozes e lugares antes excluídos da nossa política urbana.

A efetivação da gestão democrática e do planejamento participativo, por outro lado, não tem sido fácil. Basta olhar para o complexo processo de elaboração e revisão do Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis iniciado em 2006, mas intensamente contestado e judicializado mesmo após a sua aprovação em lei no início do ano de 2014. Este artigo expõe esta trajetória a partir de análise documental, revisão bibliográfica e observação participante, incluindo o comparecimento às reuniões e assembleias de discussão do plano. Na sua primeira parte, é explorado o histórico do planejamento urbano brasileiro e o possível impacto de nosso novo marco normativo em uma nova geração de planos urbanos. A cidade de Florianópolis, a história de sua ocupação e seus planos urbanos são o foco da segunda parte do artigo. Na terceira parte é apresentada uma análise histórica com as idas e vindas do conturbado processo de participação popular no planejamento urbano de Florianópolis. Esse histórico gerou um ambiente de desconfiança entre os agentes participantes e um período de instabilidade jurídica ainda presente na cidade de Florianópolis, com impactos em outros processos participativos no planejamento urbano local.

Como conclusão, ao invés da representatividade e corresponsabilidade que um processo político de debate entre os diversos grupos e interesses que compõem a cidade deveria gerar, o plano parece longe de estar acabado. Enquanto a sociedade civil não se reconhece no documento e o sistema de justiça continua barrando a implantação de certas normativas, a própria Prefeitura Municipal

<sup>1</sup> 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. Presidência da República Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2001 (Estatuto da Cidade).

iniciou um processo de revisão através da formação do Conselho da Cidade de Florianópolis e culminando em um Projeto de Lei que altera o seu texto original. Finalmente, o caso de Florianópolis expõe as dificuldades de implementação dos princípios constitucionais e dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, demonstrando que, mesmo com a mobilização da população e do próprio sistema de justiça, continuamos muito longe dos objetivos da gestão democrática e da participação cidadã na elaboração de planos urbanos.

## A participação no planejamento urbano: da demanda popular ao princípio normativo

Teoricamente, é difícil encontrar quem seja contra a maior participação popular na elaboração, implementação e controle das políticas urbanas brasileiras. Na prática, entretanto, a questão continua a desafiar acadêmicos, profissionais, técnicos, movimentos sociais e cidadãos de uma forma geral. Esse conflito abarca tanto a origem e o histórico do planejamento urbano brasileiro quanto as dificuldades de implementação dos princípios trazidos pela Constituição brasileira e pelos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Embora os planos diretores atualmente estejam previstos em lei como principal instrumento a guiar o desenvolvimento urbano, eles não foram originalmente criados por este arcabouço normativo contemporâneo. De fato, os primeiros planos urbanos no Brasil remontam ao final do século XIX e início do século XX. De inspiração europeia, este primeiro impulso tinha dois objetivos principais. Primeiro, após o diagnóstico dos inúmeros problemas de saúde pública nas cidades brasileiras, o movimento sanitarista influenciou também no ordenamento territorial. Segundo, a inspiração nas grandes reformas urbanas das capitais europeias, em especial Paris, trouxe o objetivo do embelezamento urbano, com a instalação de jardins públicos, boulevares, implantação de infraestrutura urbana moderna para a época, como bondes e iluminação pública. Os dois objetivos tiveram um impacto profundo no espaço construído, sendo muitas vezes chamadas de reformas “arrasa quarteirão” ou bota-abaxo, enquanto geraram também um intenso processo de expulsão social, com a demolição de cortiços e outras moradias populares não sendo acompanhada por opções de moradias acessíveis para a população de renda mais baixa.

Villaça<sup>2</sup> atenta para a representatividade de tais planos e sua correspondência com as obras efetivadas, algo que não seria mais repetido na história de nosso país. Para o autor, nesse período, a hegemonia política e econômica

<sup>2</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

estava tão claramente estabelecida no Brasil que não existiam resistências a tais intervenções. Entretanto, a partir de 1930, da formação do movimento trabalhista brasileiro e do Estado Novo isso não se repetirá. A integração de questões sociais e de desenvolvimento humano nos planos urbanos posteriores significou que apenas parte de suas propostas irá sair do papel, justamente aquela que interessava mais às elites brasileiras. Dessa forma, os planos e políticas urbanas transformaram-se em discursos e a atividade do planejamento urbano acaba por se confundir com a atividade de produzir planos.<sup>3</sup>

Esses planos tornaram-se cada vez mais sofisticados, correspondendo ao que existia de mais avançado em termos de conhecimentos técnicos da área. Para isso, remontam também a ideias importadas de outros países para projetar porções do território urbano que mais remontam à realidade dos Estados Unidos ou europeia do que a nossa condição socioespacial. Por outro lado, grandes porções das cidades e suas populações são invisíveis às grandes obras públicas. Os “lugares fora das ideias”,<sup>4</sup> formado por atividades informais, ocupações irregulares, trabalhadores de baixa renda, pessoas em situação de rua, grupos marginalizados e excluídos das políticas públicas, entretanto, cresceram em ritmo muito mais acelerado do que o da cidade legal e formal, conformando um grande abismo entre a retórica dos planos diretores e a realidade urbana brasileira.

Ao longo da nossa história, portanto, planos foram produzidos em gabinetes, expondo todo o conhecimento tecnicista e a formação de nossos profissionais nas escolas internacionais. Enquanto funcionavam muito bem para retórica eleitoral e para cumprir com os requisitos impostos pelas agências estaduais e federais para fomentar grandes investimentos, esse planejamento urbano se mostrou incapaz de dar conta dos reais problemas que assolavam as nossas cidades. É justamente nesse sentido que é possível compreender a formação e importância de nosso novo arcabouço normativo.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 trazem princípios e ferramentas que devem nortear um novo modelo de plano diretor pautado na função social da propriedade e da cidade, no direito à cidade e seu desenvolvimento sustentável, e na participação popular e gestão democrática.<sup>5</sup> Enquanto o art. 182 da Constituição aponta o plano diretor como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto torna o mesmo obrigatório para

<sup>3</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil, cit.

<sup>4</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

<sup>5</sup> SAÚLE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e ainda para aqueles municípios que pretendam aplicar os princípios constitucionais da função social da propriedade a partir do parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Ou seja, essa nova geração de planos diretores são instrumentos fundamentais para combater a retenção especulativa do imóvel urbano, a concentração de investimentos públicos e privados, e a desigualdade socioespacial.<sup>6</sup> Ainda, o texto constitucional e o Estatuto promovem o princípio da gestão democrática das cidades ao demandar a participação popular na política urbana. Assim, o Estatuto da Cidade, em seu parágrafo 4º do art. 40 impõe:

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.

A participação popular tem como objetivo a elaboração de planos mais condizentes com as realidades urbanas locais, apropriando-se do conhecimento e das demandas daqueles que vivem em seus territórios, assim como daqueles que foram invisibilizados ao longo de nossa história. Ao impor que nenhum segmento da sociedade possa ser excluído do processo, o princípio da igualdade transforma a sua elaboração em um processo compartilhado entre os diferentes grupos sociais, gerando reconhecimento e corresponsabilidade. Portanto, ao invés de um produto técnico com soluções elaboradas em gabinetes, os planos diretores pós-Estatuto devem ser resultado de um processo político de debate entre os diversos grupos e interesses que compõem as cidades. A primeira geração de planos diretores elaborados, entretanto, tem demonstrado a dificuldade de aplicação destes princípios. Por um lado, pesquisas vêm identificando documentos que repetem os instrumentos do Estatuto sem refletir acerca das realidades específicas das cidades brasileiras e a baixa capacidade técnica das áreas de planejamento urbano locais.<sup>7</sup> Por outro lado, pesquisas também apontam a alegoria da

<sup>6</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, nº 1, jul-dez, 2015, p. 33-49.

<sup>7</sup> ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012, p. 87-104; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel

participação popular na elaboração desses planos, tornando-se em discursos legitimadores e que cumprem a imposição do Estatuto da Cidade, mas sem efeitos práticos na política urbana local.<sup>8</sup> Este artigo aborda o caso específico do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

## Florianópolis e o histórico de sua política urbana

Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, possui a maior parte de seu território localizado em uma ilha de grande diversidade e fragilidade ambiental. Seu ecossistema é composto por praias, lagoas, manguezais, restingas, dunas e uma cadeia de morros que por diversas vezes atingem mais de 100 metros de altitude. Desta forma, ao mesmo tempo que as belezas naturais transformam-se em atrativos para moradores e visitantes, grande parte de seu território pode ser considerado de proteção ambiental e restringe a área passível de urbanização. Portanto, esses diferentes elementos que compõem seu ecossistema natural também servem como barreiras à ocupação, formando uma cidade polinucleada desde a sua fundação.<sup>9</sup>

A ilha de Santa Catarina tem o seu núcleo fundacional em uma península próxima ao continente, onde hoje se localiza o Distrito Sede, seu centro político e econômico, e seus bairros mais populosos. O plano português de sua ocupação, ademais, contou com o estímulo à vinda de imigrantes açorianos e a formação de comunidades rurais e pesqueiras praticamente isoladas no seu território. Cada sede das Freguesias contava com uma praça, igreja e representações do poder político e econômico. A partir da praça, o tecido urbano se desenvolvia de forma gradativa, adentrando o território, conformando caminhos de traçado orgânico e condicionados pelos marcos naturais. Destes caminhos gerais, eram demarcados os limites das propriedades privadas em formato perpendicular e sem clara definição de fundos, gerando as áreas comunais para a extração de água e lenha, pastagem do gado e outras atividades comuns.<sup>10</sup> Esse sistema de parcelamento do solo e o sistema polinucleado, com baixa conectividade e isolamento espacial, são aspectos ainda presentes na Florianópolis contemporânea, mesmo com a ação do planejamento urbano tendo iniciado na cidade ainda na década de 1950.

---

Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/ufrj, 2011. 296 p.

<sup>8</sup> PEREIRA, Elson. *A Alegoria da Participação: planos diretores participativos pós Estatuto da Cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

<sup>9</sup> PELUSO JÚNIOR, Victor A. *Aspectos geográficos de Santa Catarina*. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura Edições/Editora da UFSC, 1991; VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura Edições, 1993.

<sup>10</sup> REIS, Almir Francisco. *Permanências e transformações no espaço costeiro: formas e processos de crescimento turístico na Ilha de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

Os planos diretores da cidade são facilmente encontrados dentro da história do planejamento urbano nacional e internacional.<sup>11</sup> O primeiro plano de Florianópolis de 1955 (Lei nº 246/1955), foi fortemente influenciado pela Carta de Atenas e pelos princípios racionalista e funcionalista do movimento moderno. Após realizar uma revisão histórica e um diagnóstico que indicava o porte pequeno de sua economia e população, o plano previa retirar a cidade do atraso, indicando um porto na área continental em meio a uma zona comercial e industrial, um centro cívico em estilo modernista e uma cidade universitária como vetores do desenvolvimento e conectados por uma via troncal que ligava ilha e continente. A sua implantação, entretanto, foi bastante limitada, restando majoritariamente aquelas intervenções de caráter rodoviário enquanto seu zoneamento foi bastante alterado ao longo do tempo.<sup>12</sup> A revisão deste plano em 1969 trouxe como principal contribuição a criação de um órgão de planejamento, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), que continua responsável pela elaboração, acompanhamento e revisão dos planos e projetos da cidade até hoje. Sendo criado em 1977, entretanto, ele não foi responsável pelo segundo plano da cidade.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis (Lei nº 1.440/76) insere-se nas discussões nacionais sobre a criação de regiões metropolitanas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e tinha como principal objetivo transformar Florianópolis em um polo regional de desenvolvimento.<sup>13</sup> Com forte caráter rodoviário, o plano previa a criação de um centro metropolitano que irradiasse o desenvolvimento da Ilha para o resto do estado a partir da construção de uma terceira ponte de ligação com o continente e das rodovias federais BR 282 e BR 101. De fato, o desenvolvimento da região metropolitana aconteceu, gerando a conurbação urbana e transformando os municípios vizinhos em opções de residência mais acessíveis aos trabalhadores e sobrecarregando também o movimento pendular Ilha-Continente. Ainda, projetava-se o desenvolvimento da atividade turística e de um eixo de expansão no sentido sudeste. Ao longo das décadas seguintes, entretanto, foram priorizadas grandes obras de conexão com os balneários do norte da Ilha, o eixo de investimento da cidade de acordo com interesses dos proprietários de terra e políticos locais.<sup>14</sup> Ainda, a

<sup>11</sup> PEREIRA, Elson. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal. *Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 2000; RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

<sup>12</sup> PEREIRA, Elson. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis, cit.

<sup>13</sup> RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*, cit.

<sup>14</sup> SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

construção do *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina e das sedes de outros órgãos públicos estimulou a expansão da ocupação urbana para a área da antiga Freguesia da Nossa Senhora da Trindade. Não é de se estranhar, portanto, que os planos aprovados na próxima década sejam fragmentados e tratem especialmente dessas áreas (Lei da Trindade – Lei Municipal nº 1.851/1982 e Plano dos Balneários – Lei Municipal nº 2.193/1985).

Já o Plano Diretor de Florianópolis de 1997 (Lei Municipal nº 01/1997), primeiro plano elaborado pelo instituto de planejamento urbano local, reflete o esgotamento do modelo modernista de planejamento urbano baseado em planos diretores formalistas, focando no seu zoneamento como principal estratégia de ordenamento territorial. Enquanto a cidade apresentava um alto índice de IDH municipal e uma crescente procura por visitantes e residentes, o plano estimulou a verticalização, enquanto não possuía previsão de infraestrutura condizente com o adensamento e nem mecanismos efetivos de proteção de seu ecossistema de grande diversidade e fragilidade.<sup>15</sup> Não à toa, a cidade tem sofrido com o aumento dos problemas resultantes da ocupação desordenada, da falta de conexão entre bairros e sua mobilidade, da falta de habitação acessível e do aumento da desigualdade regional, do sistema de saneamento inadequado e da degradação ambiental, entre outros. Nesse cenário, em 2006, no último ano do prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade para elaboração e adequação dos planos diretores municipais à legislação federal, iniciou-se um novo processo de planejamento urbano de Florianópolis.

## O vai e vem do plano diretor participativo de Florianópolis

Iniciado oficialmente em 2006, o processo de elaboração do Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis (PDUMF) é fruto da ação de diversos agentes. Por ser uma ilha turística e ter limites claros ao seu crescimento, como mencionado anteriormente, o interesse do setor da construção civil foi muito presente desde o início da produção do espaço urbano de Florianópolis e não foi diferente no processo de elaboração de seu plano atual. No entanto, o histórico de formação polinucleada e a imigração de grupos em busca de uma maior qualidade de vida resultaram em uma cidade que conta com comunidades de moradores relativamente organizadas e que têm se mobilizado, mesmo que eventualmente, para resistir às ações do mercado imobiliário e das elites políticas. O poder executivo, que deveria conciliar os interesses desses diversos grupos, durante o processo de revisão do Plano Diretor, tomou decisões de forma centralizada e

<sup>15</sup> PIMENTA, Margareth de C. A. Florianópolis como espaço do público. *In*: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (Org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005, p. 35-60.

contraditória. Desta forma, o processo de elaboração do PDUMF tornou-se longo e instável e, enquanto o setor da construção civil estabelecia seus interesses junto aos órgãos da Prefeitura Municipal, as comunidades capacitaram-se técnica e legalmente em união ao Ministério Público Federal e Estadual.

Podemos, então, dividir os quatorze anos (2006-2020) de elaboração e revisão do Plano Diretor de Florianópolis em três fases. Na primeira fase (2006-2009), se inicia a formação de um processo de representação popular abrangente que é finalmente visto como uma ameaça aos interesses das elites políticas e econômicas locais, resultando na extinção das arenas de participação popular e na contratação em uma empresa estrangeira para a finalização do plano. Na segunda fase (2009-2014), a controversa finalização e aprovação do plano são expostas, demonstrando a insatisfação da população com a falta de efetividade das assembleias e das demandas populares enquanto o documento final contou com mais de 300 emendas aprovadas em blocos na Câmara de Vereadores. Por fim, a terceira fase (2014-até o presente) expõe que mesmo com a sua aprovação em lei, o PDUMF não foi legitimado pela sociedade civil organizada, gerando insegurança jurídica e desconfiança entre os diversos agentes envolvidos no planejamento urbano local. Essas fases no histórico de elaboração do plano diretor de Florianópolis serão expostas a seguir.

### Primeira fase (2006-2009): do início do processo à constatação da ameaça da participação popular

A primeira audiência pública foi realizada em agosto de 2006 com o intuito de definir a metodologia a ser empregada durante o processo de execução do plano e implantar o Núcleo Gestor, formado por representantes da sociedade civil e do poder público.<sup>16</sup> Um fato importante é que, além do Núcleo Gestor, foi proposta a criação dos Núcleos Distritais, o que tornou o processo territorialmente mais abrangente considerando a conformação polinucleada da cidade. Desta forma, os Núcleos Distritais são parte integrante do Núcleo Gestor e cada distrito do município possui um representante no Núcleo Gestor.

Numa primeira fase, foram realizadas 13 audiências distritais, entre novembro e dezembro de 2006, com a finalidade de eleger os representantes, explanar sobre o processo de elaboração do plano diretor e iniciar o levantamento do material necessário para a elaboração das propostas dos distritos.<sup>17</sup> Como resultado,

<sup>16</sup> CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122922>. Acesso em: 17 jun. 2020.

<sup>17</sup> CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

em março de 2007 é lançado o Decreto nº 4.771/2007<sup>18</sup> que nomeia os membros do Núcleo Gestor, incluindo os representantes distritais. Uma segunda rodada de audiências públicas foi realizada entre dezembro de 2007 e julho de 2008 para elaborar as propostas dos distritos. Com as informações recolhidas nos Núcleos Distritais e o levantamento técnico executado pela equipe do IPUF foi realizada a Leitura Integrada da Cidade. Porém, segundo Saboya<sup>19</sup> não houve nenhuma audiência para divulgação desses dados. Além disso, a análise estava incompleta, pois faltava o levantamento das áreas de preservação ambiental, dado fundamental para se propor qualquer intervenção no espaço, ainda mais em uma cidade com a riqueza e fragilidade ambiental de Florianópolis. Mesmo assim, em muitos distritos, a participação popular foi efetiva, gerando debates com grande número de participantes e propostas que encontravam respaldo nas comunidades.

A reeleição de Dário Berger (PMDB) em 2008, entretanto, altera completamente o processo de construção do PDUMF. O prefeito desmembra o Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais. Tal ação claramente descumpra a Resolução 25 do Conselho das Cidades, na qual fica explícito que a participação deve existir em “todas as etapas do processo” de elaboração do PD.<sup>20</sup> Fica evidente o caráter autoritário da medida e o boicote à participação popular que vinha conseguindo construir um processo de bases participativas em Florianópolis, nos moldes requeridos pelo Estatuto da Cidade. Para Cunha (2013)<sup>21</sup> umas das hipóteses sobre o porquê do fechamento das bases distritais:

[...] é o fato de que houve ‘empoderamento’ dos Núcleos Distritais, e que isto teria se tornado um obstáculo ou uma ameaça aos setores de governo e de mercado, na medida em que se erguiam e ganhavam apoio em meio ao processo, vozes contrárias, visões de cidade que comprometiam os interesses dos setores tradicionais. (p. 155)

Para dar continuidade à elaboração do plano, a Prefeitura contratou uma empresa argentina (Fundação CEPA – Centro de Estudos e Planejamento Ambiental) e o documento passa a ser denominado de “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis”.

<sup>18</sup> FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 4.771, de 26 de março de 2007*. Nomeia os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis-2007. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2007.

<sup>19</sup> SABOYA, Renato. PD Florianópolis: Crônica de uma morte anunciada. *Site Urbanidades*. Florianópolis, abr. 2010.

<sup>20</sup> CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

<sup>21</sup> CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

## Segunda fase (2009-2014): da Fundação CEPA à aprovação da lei municipal

A contratação da CEPA não significou o completo encerramento das atividades de participação popular. De fato, durante o tempo no qual o escritório tomou a frente do processo de elaboração do PDUMF foram realizadas oficinas com a população. Porém, para Saboya “tais oficinas foram marcadas por uma *pseudo-participação* e um *pseudotecnicismo*”.<sup>22</sup> Segundo o autor, as oficinas não foram participativas porque não houve discussão, nem deliberação entre os técnicos e a população. Foram meramente representativas, pois as pessoas poderiam opinar apenas, e pseudotécnicas porque não mostravam embasamento técnico suficiente para as propostas apresentadas.

No dia 18 de março de 2010 foi convocada a quarta audiência pública municipal para que fosse apresentado o anteprojeto de lei. A ser realizada no histórico Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), a audiência foi impedida pela manifestação popular em um episódio que ficou conhecido como “revolta do TAC”. A população não aceitava o plano em questão por não conter as demandas e diretrizes resultantes das leituras comunitárias, enquanto ainda questionava a forma como o processo estava sendo conduzido pela Prefeitura.<sup>23</sup> Outros protestos foram realizados pela cidade, o que acabou provocando o adiamento do envio da proposta para votação.

A CEPA voltou a revisar o plano e, em abril de 2007, o IPUF comunicou que enviaria o plano para debate na Câmara de Vereadores, pois esta instância seria mais representativa que o Núcleo Gestor uma vez que teria sido eleita por toda a população da cidade.<sup>24</sup> Foi lançado, em abril de 2010, o Decreto nº 8.056/2010 que cria uma comissão especial de apresentação e revisão do plano. Dessa forma, seriam realizados “seminários para apresentação, discussão e recebimento de novas sugestões sobre o AnteProjeto do novo Plano Diretor da cidade de Florianópolis, recentemente concebido, a fim de [...] remetê-lo à apreciação da Câmara Municipal de Vereadores”.<sup>25</sup> No artigo 5º do Decreto ainda consta que

os documentos contendo novas sugestões deverão ser analisados pela equipe técnica que elaborou o Projeto em referência, ou por quem para este mister for designado pelo Chefe do Poder Executivo, emitindo parecer sobre sua aceitação ou não.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> SABOYA, Renato. PD Florianópolis: Crônica de uma morte anunciada, cit.

<sup>23</sup> CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*, cit.

<sup>24</sup> FLORIANÓPOLIS. IPUF. *Comunicado à imprensa*. 2010a.

<sup>25</sup> FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 8.056, de 09 de abril de 2010*. Constitui comissão especial para apresentação e revisão do anteprojeto do plano diretor. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2010b.

<sup>26</sup> Decreto nº 8.056, de 09 de abril de 2010.

Ou seja, por mais que existissem propostas de modificação por parte da população e de entidades da sociedade civil, havia um sério risco dessas propostas não serem aceitas, dado o caráter do plano concebido pela CEPA e do *pseudotecnicismo* já mencionado. Além disso, os membros da comissão eram funcionários da Prefeitura e não havia nenhum membro do antigo Núcleo Gestor, nem qualquer membro da sociedade civil, o que também contraria o processo participativo instituído pelo Estatuto da Cidade e reiterado pela Resolução 34 do Conselho das Cidades.

A partir desse momento todo o processo foi marcado por intensa judicialização. O Núcleo Gestor autoconvocado acionou o Ministério Público Federal e Estadual para a retomada do processo participativo e a reconstituição do Núcleo Gestor tal como em 2007. Essa ação civil conseguiu revogar o Decreto nº 8.056/2010 e incluiu na Comissão Especial o Núcleo Gestor, porém incompleto, pois os Núcleos Distritais não foram reativados. Além disso, quando o processo foi efetivamente retomado, em 2013, vários atores da sociedade civil se manifestaram diante da forma pela qual o processo vinha sendo conduzido.

O Instituto de Arquitetos do Brasil de Santa Catarina (IAB – SC) emitiu uma nota em outubro de 2013 se posicionando contrariamente ao encaminhamento do plano diretor de Florianópolis à Câmara de Vereadores, alegando que a proposta possui

[...] inúmeras inconsistências e omissões em seus mapas e no texto da lei, o que põe em risco sua devida compreensão por técnicos e cidadãos. Ainda, a versão publicada não apresenta o embasamento e justificativas para as decisões tomadas, pois não apresenta documentos que explicitem os dados e conclusões da leitura técnica, comunitária, da síntese de ambas e da visão de cidade pactuada. [...] é temerário submeter a proposta no estágio de desenvolvimento em que se encontra, sem o amadurecimento e a possibilidade de discussão coletiva necessários para um documento dessa importância.<sup>27</sup>

A Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (OAB/SC) também fez recomendações jurídicas quanto a alguns aspectos polêmicos da proposta, como a participação popular, áreas de preservação permanente e mobilidade urbana. Quanto à participação popular, foi sugerido a garantia do acesso da comunidade aos debates e que seja esclarecido o papel que a população possui nesse processo, se é deliberativo ou apenas consultivo. Ou seja, que as regras sejam esclarecidas para que todo o processo seja feito com maior transparência.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (Santa Catarina). *Plano Diretor*. Florianópolis: IAB, 16 out. 2013.

<sup>28</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (Santa Catarina). *Plano Diretor*. Florianópolis: IAB, 16 out. 2013.

Uma Audiência Geral foi realizada no dia 17 de outubro de 2013, na Assembleia Legislativa de Florianópolis. A população questionou principalmente a falta de audiências distritais e de um debate mais amplo, assim como a não inclusão das propostas das comunidades no Plano. A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), diante de todas as questões referentes à participação pública, pediu mais tempo para o debate das propostas e o adiamento da entrega do projeto à Câmara, o que não aconteceu.<sup>29</sup>

O Plano foi entregue à Câmara no dia 18 de outubro e protocolado no dia 21 de outubro, quando se iniciaram as discussões no legislativo, por todas as comissões da Câmara. No dia 06 de novembro, a Câmara de Vereadores realizou audiência pública para a leitura do anteprojeto. Alguns dias depois, em 18 de novembro de 2013, o Ministério Público Federal (MPF), através de uma ação civil pública, suspendeu a tramitação do projeto na Câmara questionando o processo e a falta de participação popular. As audiências realizadas, segundo o MPF, não respeitavam a legislação e, portanto, o documento deveria ser devolvido à prefeitura para que as propostas fossem discutidas em 13 audiências distritais e em audiência geral num prazo de 60 dias.<sup>30</sup>

A Prefeitura de Florianópolis, depois de entrar com recurso no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), consegue reverter a decisão do juiz Marcelo Krás Borges. Assim, o projeto volta novamente a tramitar na Câmara.<sup>31</sup> A Prefeitura sempre reiterou que “o Plano Diretor foi exaustivamente debatido” por mais de sete anos “nas mais de 1,7 mil audiências públicas e reuniões em todas as regiões da cidade”.<sup>32</sup> Porém, a população continuou a alegar que não foi devidamente ouvida uma vez que essas muitas audiências não foram eficazes no sentido de dar voz e atender as propostas das comunidades. A alegação enfatizava que partes do conteúdo discutido nas arenas de participação não foram incluídas no texto final, enquanto temas nunca discutidos com a população foram adicionados.

A aprovação final foi, portanto, marcada por manifestações populares que clamavam por mais transparência e participação. O fato da votação ter ocorrido no final do ano, quando grande parte das pessoas estavam em recesso, é questionável e leva a crer que a intenção era votar o projeto com certa urgência, de forma a encontrar menor resistência. Assim, o Plano finalmente foi aprovado pela Câmara de Vereadores, mesmo que somente após a inclusão de 305 emendas.

<sup>29</sup> MAGRI, Keli; FRIGHETTO, Mauricio. Plano Diretor vai para a Câmara de Vereadores: Ipuf mantém prazo de entrega para o legislativo. *FloripAmanhã*, Florianópolis, out. 2013.

<sup>30</sup> NICOLETTI, Janara. Justiça Federal Suspende tramitação de Plano Diretor de Florianópolis: magistrado deferiu pedido do MPF para trancar a votação do projeto de lei. *G1*, Florianópolis, nov. 2013.

<sup>31</sup> TRF anula decisão que suspendia votação do Plano Diretor da capital. *G1*, Florianópolis, 21 nov. 2013.

<sup>32</sup> NICOLETTI, Janara. Justiça Federal Suspende tramitação de Plano Diretor de Florianópolis: magistrado deferiu pedido do MPF para trancar a votação do projeto de lei, cit.

No dia 20 de janeiro, o PDUMF, Lei Complementar nº 482/2014, passou a vigorar e substituiu o Plano Diretor do Distrito Sede de 1997 e o Plano dos Balneários de 1985. No entanto, o Plano continuou gerando revolta por parte da sociedade civil organizada que, em conjunto com o MPF e apoiada pelo Estatuto da Cidade, viria a conquistar o direito da reabertura do processo elaborativo.

### Terceira fase (2014-até o presente): a reabertura do processo de elaboração do plano e as suas consequências

Apesar da aprovação do plano, no início de 2014, dois processos estavam instaurados junto ao Poder Judiciário: uma ação do MPF e um mandado de segurança requisitado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon). Ambas as ações foram motivadas pela falta de participação no processo de desenvolvimento do PDP. Apesar da Prefeitura ter conseguido anular essas ações, faltava ainda a análise do mérito, o que viria a ocorrer no dia 05 de março de 2014 quando o juiz federal Marcelo Krás Borges, da Vara Ambiental da Capital, revogou a lei do PDUMF. O juiz alegou que não ocorreram as 13 audiências distritais, nem a audiência geral, e que o Estatuto da Cidade foi descumprido. Dessa forma, foi determinado que o projeto fosse devolvido à Prefeitura para que as audiências fossem realizadas e, em um prazo de 60 dias, o projeto deveria ser reenviado à Câmara para votação.<sup>33</sup>

Com essa decisão, criou-se uma situação de insegurança jurídica, já que não se sabia se o plano era válido ou não para emissão de alvarás e fiscalização de obras. No final do mês de abril (dia 29), a Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), suspendeu a decisão do juiz federal Marcelo Krás Borges, alegando que ocorreu “invasão à competência legislativa municipal”.<sup>34</sup> Assim sendo, a Lei nº 482/2014 voltou a vigorar tal como foi sancionada, sem que fosse necessário realizar as audiências.

A Prefeitura de Florianópolis, a despeito da decisão do TRF-4, decidiu realizar as audiências distritais (entre julho e setembro de 2014), alegando que as 22 reuniões iriam proporcionar à população “a possibilidade de conhecer um pouco mais do projeto aprovado pela Câmara e discutir junto às suas comunidades sugestões

<sup>33</sup> PEREIRA, Moacir. Justiça Federal revoga novo Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014a.

PEREIRA, Moacir. Revogação do novo Plano Diretor: a íntegra da decisão da Justiça Federal. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014b.

<sup>34</sup> PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Comunicado*: TRF valida Plano Diretor. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2014<sup>a</sup>; BISPO, Fábio. Justiça derruba decisão que pedia novas audiências no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, abr. 2014.

e possíveis ajustes que serão avaliados pelos técnicos do órgão”.<sup>35</sup> Essa decisão da Prefeitura pode ser encarada como uma estratégia para conseguir a legitimação do plano junto à população e reafirmar que o processo de elaboração do PDUMF foi democrático, uma vez que não se mediam esforços para ouvir todos os interessados, inclusive quando não eram mais necessárias as audiências.

Quando a Prefeitura ganhou o recurso no TRF-4 e a Lei nº 482/2014 voltou a vigorar, o MPF recorreu da decisão e o resultado foi proferido em 27 de maio de 2015. A 3ª Turma do TRF-4, em decisão unânime, determinou que fossem realizadas as audiências públicas. Segundo o MPF, houve o rompimento com o processo de participação popular devido ao “afastamento ilegal do núcleo gestor”, e ainda,

‘[...] os próprios técnicos e o IPUF foram alijados do processo final de elaboração do texto a ser encaminhado ao Legislativo, bem como não foram ouvidos os procuradores municipais, em atitude autoritária do secretário da SMDU, autor do texto elaborado sem a participação popular’, texto do MPF citado no processo do TRF-4.<sup>36</sup>

O Executivo ainda tentou validar os 22 encontros acontecidos, porém de forma infrutífera: a Prefeitura deveria realizar as audiências necessárias. Enquanto todo esse processo estava em andamento e aumentando a complexidade da situação, o juiz Federal Marcelo Krás Borges, em uma decisão sobre o caso, tornou vigente o Plano de 2014 por considerá-lo mais restritivo que o Plano de 1997 e o Plano dos Balneários de 1985.<sup>37</sup>

O Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais foram reconvidados e no final de abril de 2016 foi aprovado o número total de audiências e o calendário destas.<sup>38</sup> Por decisão judicial a Prefeitura, por conseguinte, teve que realizar mais 4 audiências, duas gerais e uma segunda audiência para a Sede Insular e para a Sede Continente, encerrando essa etapa no dia 09 de agosto de 2016. As audiências finais, diante de todo esse processo, foram postergadas e sofreram mudanças de datas também por dificuldades de se encontrar local adequado.<sup>39</sup> Mesmo assim,

<sup>35</sup> PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF divulga datas de reuniões do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014b; PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor*. audiências iniciam nesta quarta-feira. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014c.

<sup>36</sup> LAMBRANHO, Lúcio. TRF determina audiências públicas para Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2015.

<sup>37</sup> POTTER, Hyury. MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, out. 2016.

<sup>38</sup> PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Ordem das Audiências Públicas*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016<sup>a</sup>; PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Aprovadas datas de audiências do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016b.

<sup>39</sup> PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Interdistrital do Plano Diretor cumpre meta*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, set. 2016c; PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF e MPF encaminham Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016d; ENTIDADES, associações de moradores e IPUF discutem Plano Diretor de Florianópolis: mais de 400 pessoas estiveram presentes no auditório da UFSC. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 18 jul. 2016. Caderno Cotidiano.

em 16 de outubro de 2016, a Prefeitura disponibilizou a Minuta 1 do anteprojeto do novo plano diretor de Florianópolis, para apreciação pública. Segundo Vanessa Pereira, superintendente do IPUF na época,

[...] a participação social na apreciação e na audiência pública é fundamental para que a população verifique se as demandas coletivas foram atendidas e contribua com a Prefeitura com a finalidade de promover os ajustes necessários para a conclusão do processo.<sup>40</sup>

A primeira audiência final, que havia sido marcada para o dia 31 de outubro, foi suspensa pelo MPF. Acatando reclamações dos membros do Núcleo Gestor, a Procuradora da República Analúcia Hartmann reiterou que as audiências só começariam após a correção das falhas encontradas no plano, e determinou: a suspensão das audiências; a retirada das questões não discutidas com a população da minuta da lei; a retirada das inserções que ferem a legislação ambiental e o patrimônio cultural; e a publicação de uma nova Minuta com todas as correções. Foi estabelecido um prazo de 10 dias para tanto.<sup>41</sup> Para Analúcia Hartmann,

as inovações no texto só agora apresentado à sociedade da capital contêm ofensas à legislação federal, dentre outras a previsão da possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente (como, por exemplo, em vias de circulação em áreas de dunas, como na região dos Ingleses/Santinho) e em áreas inundáveis (mapas de restrição fornecidos pelo próprio IPUF).<sup>42</sup>

Dessa forma, a Prefeitura retirou do ar a Minuta 1 do plano anteriormente publicada e no dia 27 de novembro de 2016 lança a Minuta 2 do anteprojeto.<sup>43</sup> O dia da audiência final sofreu várias alterações, seja por suspensões judiciais e/ou por dificuldades da equipe do IPUF (reduzida e com poucos recursos) em atender todas as determinações judiciais.<sup>44</sup> Mas, principalmente se instaurou

<sup>40</sup> PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor: anteprojeto aberto a consulta*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016e.

<sup>41</sup> MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis: em recomendação, procuradora Analúcia Hartmann estipula prazo de 10 dias para prefeitura reparar falhas no anteprojeto de lei. *CBN Diário*, Florianópolis, 30 out. 2016. Caderno Cotidiano.

<sup>42</sup> POTTER, Hyury. MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis, *Diário Catarinense*, Florianópolis, out. 2016.

<sup>43</sup> PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Minuta do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 27 nov. 2017.

<sup>44</sup> Em 2014, a Prefeitura de Florianópolis lançou o edital 012/2014 sobre a realização de um concurso que abriu 40 vagas técnicas no IPUF, o primeiro em 37 anos do instituto. A larga contratação de profissionais ocorreu devido a baixa renovação de pessoal ao longo dos anos, resultando em aposentadorias em massa e no consequente esvaziamento do órgão. O concurso resultou inicialmente na contratação de 12 novos técnicos (arquitetos, engenheiros civis e geógrafos) sendo o começo de uma nova fase no IPUF que teve reflexos nas minutas apresentadas em 2016 e 2017, elaborada também pelos novos contratados. Atualmente, o Instituto funciona com apenas 29% do efetivo e os outros 21 técnicos aprovados ainda não foram chamados.

um conflito entre o MPF e a Prefeitura mais uma vez com relação à inclusão de pontos na minuta do plano que não haviam sido discutidos nas audiências, enquanto as questões trazidas pelos Núcleos Distritais não haviam sido incluídos no texto da Minuta 2. Apesar da publicação de uma terceira Minuta do Anteprojeto do Plano Diretor, em abril de 2017, as polêmicas continuaram com a retirada do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU/SC) do Núcleo Gestor. Conselheiro do CAU, Giovanni Bonetti afirmou que:

Estávamos discutindo um plano que não tem identidade com a cidade. Faltou discussão técnica, que precisa ver a cidade como um todo. [...] De um lado, temos um setor que quer uma cidade impossível, que não prevê seu crescimento sustentável, enquanto do outro temos os que querem tudo. E ninguém pensa no modelo de cidade que está sendo apresentado.<sup>45</sup>

Fernando Willrich, presidente do Secovi e porta-voz do Fórum do Setor Imobiliário declarou que:

O que a experiência nos mostra é que a decisão judicial desagradou todo mundo. Hoje temos um plano totalmente ideológico que não tratou as questões centrais da cidade que queremos. [...] Nosso Plano discutiu basicamente gabarito e zoneamento, não se discutiu a cidade que queremos, ou aquela que é possível. Temos, apesar dos anos de trabalho para se fazer um Plano Diretor, uma discussão muito pobre.<sup>46</sup>

As falas de Bonetti e Willrich evidenciam as diferentes visões de cidade que se chocavam ao longo do processo e o aumento da polêmica com a judicialização do plano, com descontentamentos de todas as partes, incluindo a população, os profissionais envolvidos no planejamento urbano (acadêmicos, advogados, arquitetos e urbanistas, entre outros) e o próprio mercado imobiliário.

Mais uma vez, por recomendação do MPF ratificada pela Justiça Federal, a audiência foi cancelada e a Prefeitura cobrada a apresentar provas do “rebatimento dos artigos da minuta”.<sup>47</sup> Definido como *análise de inserções*, este documento analítico deveria comprovar se todas as questões discutidas e aprovadas nas arenas participativas haviam sido incluídas no conteúdo da minuta, uma vez

---

<sup>45</sup> BISPO, Fábio. Setor imobiliário cobra transparência no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2017a.

<sup>46</sup> BISPO, Fábio. Setor imobiliário cobra transparência no Plano Diretor de Florianópolis, cit.

<sup>47</sup> JUSTIÇA Federal determina realização da última audiência pública do Plano Diretor de Florianópolis em 30 dias. *Sala de Imprensa/Ministério Público Federal*, Florianópolis, 29 maio 2017.

que “a minuta deve conter *estritamente* o que passou pelo crivo da participação popular, conforme determina a decisão da Justiça Federal”.<sup>48</sup>

Em um acordo estabelecido em 28 de julho de 2017 em uma audiência de conciliação, foram marcadas para os dias 19 e 20 de agosto as audiências para conferência dos artigos da quarta minuta do plano. Porém, dia 03 de agosto, o Ministro Sérgio Kukina, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em decisão monocrática revogou todas as decisões da Justiça Federal e do TRF-4, acatando recurso da Prefeitura. Assim sendo, todo o processo foi suspenso e o PDUMF de 2014 voltou a vigorar sem restrições.<sup>49</sup> No dia 07 de novembro de 2017 a Primeira Turma do STJ julgou a atuação MPF no processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis. Em decisão unânime, os dez ministros seguiram o voto do Ministro e relator do caso Sérgio Kukina e validaram na íntegra a Lei nº 482 aprovada em janeiro de 2014.<sup>50</sup>

A partir desse momento foi anulado todo o processo de discussão que ocorreu nos últimos três anos. Assim, o poder de decisão sobre a revisão do Plano Diretor ficou a cargo dos poderes executivo e legislativo municipal, agora com plena autonomia para continuar ou não com o processo. O resultado gerou insatisfação entre diversos setores locais que consideravam que a última minuta que vinha sendo discutida (Minuta 4) avançava nas problemáticas presentes na Lei nº 482/2014. Como as frustrações com o Plano Diretor aprovado não cessaram com a decisão judicial, a Prefeitura tentou contornar a situação a partir da formação de outras arenas de participação.

Nesse contexto, em março de 2018 foi eleito pela primeira vez o Conselho da Cidade de Florianópolis,<sup>51</sup> órgão de natureza consultiva previsto originalmente no PDUMF. Formado por representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, o Conselho visa debater as políticas urbanas, sendo uma das formas de se efetivar a participação popular no planejamento urbano. Justamente, a principal agenda do Conselho da Cidade no seu primeiro ano, ainda que somente de natureza consultiva, foi a revisão da Lei nº 482/2014 através do Projeto de Lei Complementar nº 1.715/2018 elaborado pelo IPUF. Ao mesmo tempo em que as alterações foram discutidas pelo Conselho da Cidade, o instituto de planejamento enviou a matéria para apreciação à Câmara dos Vereadores,<sup>52</sup> que foi protocolado

<sup>48</sup> JUSTIÇA Federal determina realização da última audiência pública do Plano Diretor de Florianópolis em 30 dias.

<sup>49</sup> BISPO, Fábio. STJ suspende decisão para Prefeitura de Florianópolis apresentar Novo Plano Diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, ago. 2017b.

<sup>50</sup> VITÓRIA da Prefeitura de Florianópolis no impasse do Plano Diretor. *FloripAmanhã*, Florianópolis, 08 nov. 2017.

<sup>51</sup> ALVES, Felipe. Integrantes do Conselho da Cidade de Florianópolis serão definidos até o próximo sábado. *Notícias do Dia*, Florianópolis, mar. 2018a.

<sup>52</sup> ALVES, Felipe. IpuF envia para a câmara de vereadores de Florianópolis revisões do plano diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, maio 2018b.

no dia 30/04/2018 e marcou o início de uma nova etapa de discussão do Plano Diretor de Florianópolis. O PL visa principalmente a adequação do PDUMF para uma melhor aplicabilidade e os esclarecimentos de questões pontuais, revisando o texto da lei e tabelas anexas, já que a Lei de 2014 apresenta “conflitos de interpretação”.<sup>53</sup> O IPUF ainda reiterou que:

as diversas discussões técnicas e comunitárias realizadas nos últimos anos, em especial nos anos de 2016 e 2017, foram condensadas e consideradas nesta proposta, assim como a melhoria da aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.<sup>54</sup>

A discussão do PLC nº 1.715/2018, no entanto, adotou um caráter institucional, limitando-se a reuniões ordinárias e de grupos temáticos<sup>55</sup> do Conselho da Cidade; oficinas expositivas mediadas pelo IPUF para o Conselho<sup>56</sup> e, mais recentemente, para a Câmara de Vereadores. Enquanto o Conselho deu parecer favorável com sugestões em maio de 2019,<sup>57</sup> o Projeto de Lei segue na primeira comissão da Câmara de Vereadores, a Comissão de Constituição e Justiça, onde, entre idas e vindas, está há treze meses.

Por um lado, o Plano vem sendo posto em funcionamento, condicionando a aprovação de obras públicas e privadas e direcionando o desenvolvimento da cidade com decretos municipais que finalmente regulamentaram alguns de seus dispositivos, como incentivos e instrumentos urbanísticos que passaram todo o período da judicialização sem lei específica. Esse é o caso, por exemplo, do Decreto nº 20.494/2019 que, ao regulamentar o art. 64 da Lei nº 482/2014, incentiva o uso misto concedendo benefícios construtivos em algumas macroáreas de uso urbano. Por outro lado, além dos decretos municipais, até então o PDUMF já sofreu três alterações diretas e já sancionadas pelo atual prefeito Gean Loureiro (DEM). Relativamente pontuais, as Leis Complementares nºs 658 e 669/2019 dispõem respectivamente sobre a mudança de zoneamento de um terreno específico e bolsões de proteção para ciclistas e motociclistas em semáforos, ambos sem parecer do Conselho da Cidade. Já a Lei Complementar nº 667/2019 teve parecer favorável do Conselho da Cidade e redação mais extensa, incidindo principalmente sobre a matéria de alvarás emitidos e obras sob leis urbanísticas

<sup>53</sup> IPUF. Plano Diretor de Florianópolis. *Proposta de revisão do Plano Diretor PLC 1715/2018*. Florianópolis: Plano Diretor de Florianópolis, 2018.

<sup>54</sup> Proposta de revisão do Plano Diretor PLC 1715/2018.

<sup>55</sup> Devido à complexidade e extensão textual, a matéria da lei foi dividida em sete eixos temáticos: mobilidade; instrumentos e incentivos; habitação de interesse social; meio ambiente e orla; patrimônio e paisagem; limites e formas de ocupação e usos.

<sup>56</sup> CONSELHO DA CIDADE. *Calendário 2018*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2018.

<sup>57</sup> CONSELHO DA CIDADE. *Pareceres de 2019 do Conselho da Cidade*. Florianópolis: Conselho da cidade de Florianópolis, 2019.

anteriores – um passivo considerável criado pela instabilidade e judicialização do processo de aprovação do PDUMF, como mencionado anteriormente.

Como conclusão, o conturbado processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis não encontrou o seu pleno encerramento. A aprovação de uma lei às pressas, segundo interesses de poucos, causou grandes transtornos à cidade e também ao processo participativo. Esse processo de desconfiança e insegurança tem efeitos multiplicadores na cidade e em suas arenas de participação. Não à toa, portanto, até mesmo a Conferência Municipal da Cidade não conseguiu passar da discussão do seu regimento nas primeiras sessões em fevereiro de 2020.<sup>58</sup>

## Considerações finais

Esta pesquisa analisou o processo de elaboração e revisão do PDUMF de 2014, identificando três fases. Na primeira fase (2006-2009), o processo de representação popular instaurado foi interpretado como uma ameaça aos interesses das elites políticas e econômicas locais, levando à sua interrupção e à contratação de uma empresa estrangeira para a finalização do Plano. Na segunda fase (2009-2014), o texto da lei é finalmente aprovado, mas em um processo controverso e contando com mais de 300 emendas da Câmara de Vereadores. Por fim, a terceira fase (2014- até o presente) expõe que mesmo com a sua aprovação em lei, o PDUMF continuou a ser judicializado e não foi legitimado pela sociedade civil organizada, gerando insegurança jurídica e desconfiança entre os diversos agentes do processo.

A elaboração e revisão do plano, portanto, foi marcada por intervenções da Justiça Federal e do Ministério Público Federal e Estadual devido à adição de temas que não foram discutidos nas atividades participativas, enquanto aqueles efetivamente debatidos não foram incluídos nas novas versões apresentadas do plano, assinalando um embate entre a sociedade civil e os órgãos públicos locais, em especial o IPUF. A questão da efetiva participação, assim como a transparência do processo, foram as causas principais que culminaram no lento e desgastante transcurso.

O caso do Plano Diretor de Florianópolis deixa evidente que somente a aprovação do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos não garantem a efetiva participação popular no planejamento urbano brasileiro. Se essas leis não são automaticamente aplicáveis é necessária a ampliação dos tipos e formas de participação da população na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas

---

<sup>58</sup> CONSELHO DA CIDADE. *6ª Conferência da Cidade foi adiada*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, fev. 2020.

urbanas. É imprescindível o fortalecimento dos órgãos de planejamento urbano locais, bem como a existência de um corpo técnico qualificado e capaz de fornecer subsídios para a discussão pela população, de forma a fomentar propostas que visam a melhoria do espaço urbano. É necessário também que a população conheça e exerça seus direitos garantidos pela Constituição e que o Ministério Público continue a sua ação vigilante diante deste processo. Ainda assim, o texto da lei aprovado em Florianópolis não foi alterado e o processo contestado e judicializado não gerou a efetivação dos princípios de igualdade, representatividade e corresponsabilidade esperados. Pelo contrário, houve o desgaste e esvaziamento do processo que ainda não foi concluído satisfatoriamente.

Portanto, esta pesquisa conclui, conjuntamente com outros autores acerca da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que ainda resta um longo caminho para a implementação dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade, do direito à cidade e seu desenvolvimento sustentável, e da participação popular e gestão democrática da política urbana. No caso do PDUMF, o arcabouço normativo serviu como instrumento de reação e mobilização da população que pode acionar o Ministério Público Federal e Estadual contra a proposta da Prefeitura. Com a anulação do processo e a vigência da Lei nº 482/2014 com suas inconsistências, ainda assim foram necessárias alterações na lei com o intuito de melhorar sua aplicabilidade, demonstrando a precariedade de um texto aprovado às pressas no plenário. Se resta um saldo positivo para a cidade de Florianópolis é a grande exposição da política urbana que aconteceu por causa do processo, gerando um debate mais amadurecido para a maior parte de sua população que não pode ignorar as capas dos jornais e as dificuldades enfrentadas ao longo deste período na cidade.

---

#### **The challenges to participatory urban planning in Brazil: the case study of Florianópolis' Master Plan**

**Abstract:** The period of Brazilian redemocratization was marked by demands for more participation, transparency and control in the elaboration and implementation of public policies. In urban planning, the 1988 Constitution and, particularly, the enactment of the City's Statute in 2001 signed the beginning of a new vision for our urban policy, pointing out the participative master plan as the main instrument to guide urban development in the country. Following the federal legislation, in Florianópolis, in 2006 started the elaboration of its first master plan after the City's Statute and the first to locally introduce its principles and instruments. Nevertheless, the Plan suffered an intense process of contestation and judicialization, even after its approval as law in 2014. This paper analyses the history of its elaboration, with the comings and goings of the troublesome urban planning process in Florianópolis. In the first part, a review of the concepts and instruments of participation in Brazil is carried out. In the second, the city of Florianópolis is presented while in the third section the paper explores the history of its current Master Plan. Three phases were identified, contextualizing the agents and the problems involved that generated a scenario of mistrust and insecurity in local urban politics. Finally, conclusions are drawn about the impact of this new Brazilian urban planning legislation while Florianópolis demonstrates that the normative framework may serve to foster reaction from the population, but it is still far from reaching the ideals of democratic and citizen participation.

**Keywords:** Popular participation. Participative Master Plan. Estatuto da Cidade. Florianópolis/SC.

---

## Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, n° 1, jul-dez, 2015, p. 33-49.

ALVES, Felipe. Integrantes do Conselho da Cidade de Florianópolis serão definidos até o próximo sábado. *Notícias do Dia*, Florianópolis, mar. 2018a. Disponível em: <https://ndonline.com.br/noticias/integrantes-do-conselho-da-cidade-de-florianopolis-serao-definidos-ate-o-proximo-sabado/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

ALVES, Felipe. Ipuf envia para a câmara de vereadores de Florianópolis revisões do plano diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, maio. 2018b. Disponível em: <https://ndonline.com.br/blogs-e-colunas/fabio-gadotti/ipuf-envia-para-a-camara-de-vereadores-de-florianopolis-revisoes-do-plano-diretor/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BISPO, Fábio. Justiça derruba decisão que pedia novas audiências no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, abr. 2014. Disponível em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/justica-derruba-decisao-que-pedia-novas-audiencia-no-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 19 nov. 2016.

BISPO, Fábio. Setor imobiliário cobra transparência no Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2017a. Disponível em: <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/setor-imobiliario-cobra-transparencia-no-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BISPO, Fábio. STJ suspende decisão para Prefeitura de Florianópolis apresentar Novo Plano Diretor. *Notícias do Dia*, Florianópolis, ago. 2017b. Disponível em: [https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/stj-suspende-decisao-para-prefeitura-de-florianopolis-apresentar-novo-plano-diretor?utm\\_source=bt-share](https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/stj-suspende-decisao-para-prefeitura-de-florianopolis-apresentar-novo-plano-diretor?utm_source=bt-share). Acesso em: 14 ago. 2017.

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. Presidência da República Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2001. O Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 09 jun. 2017.

CONSELHO DA CIDADE. *Calendário 2018*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://conselho-da-cidade.webflow.io/reunioes#calendario2018>. Acesso em: 16 jun. 2020.

CONSELHO DA CIDADE. *Pareceres de 2019 do Conselho da Cidade*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2019. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/folders/16IMfh\\_VarlhwrmPSDQhU1Qg1n7fERTA4](https://drive.google.com/drive/folders/16IMfh_VarlhwrmPSDQhU1Qg1n7fERTA4). Acesso em: 16 jun. 2020.

CONSELHO DA CIDADE. *6ª Conferência da Cidade foi adiada*. Florianópolis: Conselho da Cidade de Florianópolis, 2020. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ccf/index.php?pagina=notpagina&menu=&noti=22037>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. 2013. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122922>. Acesso em: 17 jun. 2020.

ENTIDADES, associações de moradores e Ipuf discutem Plano Diretor de Florianópolis: mais de 400 pessoas estiveram presentes no auditório da UFSC. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 18 jul. 2016. Caderno Cotidiano. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/entidades-associacoes-de-moradores-e-ipuf-discutem-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FAGUNDES, Julia Ribes. As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: processos, atores e contradições. *Encuentro de Geógrafos de América Latina. Montevideo, 2009*. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/62.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2019.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 4771, de 26 de março de 2007*. Nomeia os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis-2007. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2007/477/4771/decreto-n-4771-2007-nomeia-os-membros-titulares-e-suplentes-do-nucleo-gestor-do-plano-diretor-participativo-de-florianopolis-2007>. Acesso em: 19 nov. 2016.

FLORIANÓPOLIS. IPUF. *Comunicado à imprensa*. 2010a. Disponível em: <http://floripamanha.org/2010/04/plano-diretor-florianopolis-quer-discutir-o-seu-futuro/>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto nº 8.056, de 09 de abril de 2010*. Constitui comissão especial para apresentação e revisão do anteprojeto do plano diretor. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2010b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2010/806/8056/decreto-n-8056-2010-constitui-comissao-especial-para-apresentacao-e-revisao-do-anteprojeto-do-plano-diretor>. Acesso em: 17 jun. 2020.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (Santa Catarina). *Plano Diretor*. Florianópolis: IAB, 16 out. 2013. Disponível em: <http://iab-sc.org.br/2013/10/plano-diretor/>. Acesso em: 17 jun. 2020.

IPUF. Plano Diretor de Florianópolis. *Proposta de revisão do Plano Diretor PLC 1715/2018*. Florianópolis: Plano Diretor de Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://planodiretorflorianopolis.webflow.io/proposta-de-revisao-plc>. Acesso em: 21 fev. 2019.

IPUF. Plano Diretor de Florianópolis. *Leis de alteração*. Florianópolis: Plano Diretor de Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://planodiretorflorianopolis.webflow.io/#482-leis-de-alteracao>. Acesso em: 15 jun. 2020.

JUSTIÇA Federal determina realização da última audiência pública do Plano Diretor de Florianópolis em 30 dias. *Sala de Imprensa/Ministério Público Federal*, Florianópolis, 29 maio 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/justica-federal-determina-realizacao-da-ultima-audiencia-publica-do-plano-diretor-de-florianopolis-sc-em-30-dias>. Acesso em: 17 de jun. 2020.

LAMBRANHO, Lúcio. TRF determina audiências públicas para Plano Diretor de Florianópolis. *Notícias do Dia*, Florianópolis, jun. 2015. Disponível em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/trf-determina-audiencias-publicas-para-plano-diretor>. Acesso em: 19 nov. 2016.

MAGRI, Keli; FRIGHETTO, Mauricio. Plano Diretor vai para a Câmara de Vereadores: IpuF mantém prazo de entrega para o legislativo. *FloripAmanhã*, Florianópolis, out. 2013. Disponível em: <http://floripamanha.org/2013/10/plano-diretor-va-para-a-camara-de-vereadores/>. Acesso em: 19 nov. 2016.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MOREIRA, Adilson de Souza. *O Processo Participativo no Plano Diretor – Estudo de Caso: Campeche/Florianópolis, SC-Brasil*. 245 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina-Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://www.tede.udesc.br/handle/tede/2012>. Acesso em: 02 mar. 2019.

MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis: em recomendação, procuradora Analúcia Hartmann estipula prazo de 10 dias para prefeitura reparar falhas no anteprojeto de lei. *CBN Diário*, Florianópolis, 30 out. 2016. Caderno Cotidiano. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/mpf-pede-suspensao-de-audiencias-do-plano-diretor-de-florianopolis>. Acesso em: 17 jun. 2020.

NICOLETTI, Janara. Justiça Federal Suspende tramitação de Plano Diretor de Florianópolis: magistrado deferiu pedido do MPF para trancar a votação do projeto de lei. *G1*, Florianópolis, nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/11/justica-federal-suspende-tramitacao-de-plano-diretor-de-florianopolis.html>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PELUSO JÚNIOR, Victor A. *Aspectos geográficos de Santa Catarina*. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura Edições/Editora da UFSC, 1991.

PEREIRA, Elson. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal. *Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 2000.

PEREIRA, Elson. *A Alegoria da Participação: planos diretores participativos pós Estatuto da Cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, Moacir. Justiça Federal revoga novo Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014a. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2014/03/10/justica-federal-revoga-novo-plano-diretor-de-florianopolis/?topo=67%2C2%2C18%2C%2C%2C67>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PEREIRA, Moacir. Revogação do novo Plano Diretor: a íntegra da decisão da Justiça Federal. *Diário Catarinense*, Florianópolis, mar. 2014b. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2014/03/10/revogacao-do-novo-plano-diretor-a-integra-da-decisao-da-justica-federal/?topo=77,1>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PIMENTA, Margareth de C. A. Florianópolis como espaço do público. In: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (Org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005, p. 35-60.

POTTER, Hyury. MPF pede suspensão de audiências do Plano Diretor de Florianópolis. *Diário Catarinense*, Florianópolis, out. 2016. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2016/10/mpf-pede-suspensao-de-audiencias-do-plano-diretor-de-florianopolis-8075553.html>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Comunicado*: TRF valida Plano Diretor. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2014a. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina&noti=11683> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF divulga datas de reuniões do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014b. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina&noti=12060> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor: audiências iniciam nesta quarta-feira*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, jul. 2014c. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina&noti=12119> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Ordem das Audiências Públicas*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016a. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?cms=ordem+das+audiencias+publicas>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Aprovadas datas de audiências do Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, abr. 2016b. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?pagina=notpagina&noti=16890> Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Interdistrital do Plano Diretor cumpre meta*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, set. 2016c. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?pagina=notpagina&noti=17603>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *IPUF e MPF encaminham Plano Diretor*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016d. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?pagina=notpagina&noti=17741>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor: anteprojeto aberto a consulta*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, out. 2016e. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?pagina=notpagina&noti=17802>. Acesso em: 19 nov. 2016.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. *Minuta do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis*. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 27 nov. 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0Bxz3FSY6u5bFVU9Gam5RTU82OVk>. Acesso em: 17 jun. 2020.

REIS, Almir Francisco. *Permanências e transformações no espaço costeiro: formas e processos de crescimento turístico na Ilha de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012, p. 87-104.

SABOYA, Renato. PD Florianópolis: Crônica de uma morte anunciada. *Site Urbanidades*, Florianópolis, abr. 2010. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-cronica-de-uma-morte-anunciada/>. Acesso em: 25 out. 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/ufrrj, 2011. 296 p.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015.

TRF anula decisão que suspendia votação do Plano Diretor da capital. *G1*. Florianópolis, 21 nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/11/trf-anula-decisao-que-suspendia-votacao-do-plano-diretor-da-capital.html>. Acesso em: 19 nov. 2016.

VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura Edições, 1993.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos, orgs. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

VITÓRIA da Prefeitura de Florianópolis no impasse do Plano Diretor. *FloripAmanhã*, Florianópolis, 08 nov. 2017. Disponível em: <http://floripamanha.org/2017/11/vitoria-da-prefeitura-de-florianopolis-no-impasse-do-plano-diretor/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

---



# Permanências e discontinuidades na condução da política urbana em Curitiba: o processo de revisão das normativas de uso e ocupação do solo sob a perspectiva dos segmentos sociais envolvidos

## Mônica Máximo da Silva

Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP (2019). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2010) e Especialista em Projeto e Paisagem Urbana (2012) pela UFPR. Atualmente é Arquiteta e Urbanista no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), na Coordenação de Pesquisa, atuando diretamente no monitoramento e avaliação de políticas urbanas.

---

**Resumo:** O artigo que segue trata da última revisão de normativas que dispõem sobre o potencial de uso e ocupação do solo em Curitiba. Tendo como base registros sobre aquele processo revisório e o relato de representantes das principais entidades envolvidas, o objetivo foi examinar eventuais permanências e discontinuidades no modo de condução da política urbana local. Centralizada em três segmentos sociais – poder público, empresários e entidades partidárias dos movimentos de luta pela moradia –, a disputa em torno do conteúdo normativo ficou concentrada na cota de potencial construtivo, uma ferramenta híbrida, construída a partir da flexibilização urbanística e do afastamento em relação à concepção original dos instrumentos e ao que dita a normativa federal. Para além das consequências advindas de tal flexibilização, os embates acerca da permanência do instrumento e do seu formato de aplicação foram atravessados por um controverso processo revisório, que teve como um dos principais motivos de conflito a esfera oficial a ser adotada para o debate público. Como resultado desse processo, embora identificada a permanência do mito da tecnocracia como justificativa para a distinção de determinados grupos sociais, pressões efetuadas no âmbito do Conselho da Cidade de Curitiba apontam para os custos da legitimação pública que marcam as condições democráticas atuais.

**Palavras-chave:** Conselho da cidade. Participação democrática. Mito da tecnocracia. Potencial construtivo. Flexibilização urbanística.

**Sumário:** Introdução – Contexto pretérito: arranjos políticos, institucionais e sociais na condução da política urbana de Curitiba – Conjuntura presente: processo revisório das normativas de uso e ocupação do solo em Curitiba – Considerações finais – Referências

---

## Introdução

O artigo que segue versa sobre a última revisão da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo de Curitiba e das normativas referentes aos instrumentos que

tratam da concessão de potencial construtivo adicional naquele município. O caso constitui um importante objeto de estudo não apenas pela mística da tecnocracia envolvida na consolidação da imagem de Curitiba, mas especialmente pelo controverso processo revisório recente, que aponta para permanências e descon continuidades no modo de condução da política urbana local. Por um lado, entidades ligadas ao setor produtivo identificaram naquele processo uma interlocução nunca efetuada anteriormente e manifestaram consonância com a proposta resultante; outras, partidárias dos movimentos de luta pela moradia, acusaram a criação de uma instância paralela aos espaços oficiais de participação e o redirecionamento do projeto no sentido de interesses do setor privado.

Para melhor compreender a atuação de cada uma das partes, cumpre pormenorizar, previamente, o objeto em disputa. Muito embora tanto o zoneamento quanto todos os instrumentos relacionados ao conceito de solo criado impliquem no potencial de uso e ocupação do solo urbano, e, portanto, na renda passível de ser extraída da terra, é possível identificar que o debate esteve centralizado especialmente em uma ferramenta: a cota de potencial construtivo.

Não prevista expressamente na normativa federal, a cota de potencial construtivo constitui uma ferramenta genuinamente curitibana, que parte do mesmo princípio de criação de solo dos instrumentos já consolidados no Brasil. Concebida como uma variação da transferência do direito de construir, porém com uma trajetória marcada pela aproximação em relação à outorga onerosa, a cota de potencial construtivo foi idealizada a partir da flexibilização necessária à consecução das demandas impostas ao poder público municipal.<sup>1</sup> Para atender a esse propósito, entretanto, optou a municipalidade pelo distanciamento em relação à concepção original dos instrumentos baseados no mecanismo de solo criado, sendo as finalidades urbanísticas e sociais suplantadas pela finalidade arrecadatória.<sup>2</sup> Pelas especificidades que apresenta e pela centralidade que teve no processo revisório recente, as linhas que seguem serão dedicadas à sua apreciação.

O primeiro registro da cota de potencial construtivo na legislação urbanística de Curitiba data de 1993, quando da promulgação do ato administrativo nº 380, que dispôs sobre a criação das Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP) e a definição de incentivos visando a sua restauração e manutenção.<sup>3</sup> Embora àquela época o município já contasse com modalidades de transferência de potencial construtivo para essa finalidade,<sup>4</sup> o modelo praticado até então apresentava inconvenientes em seu formato de operação, que implicavam na

<sup>1</sup> De acordo com Silva (2019).

<sup>2</sup> Segundo Silva (2019).

<sup>3</sup> Curitiba (1993).

<sup>4</sup> Lei Municipal nº 6.337 de 1982.

inviabilidade ou na demasiada morosidade do processo,<sup>5</sup> dadas as eventuais divergências entre os valores arrecadados e os necessários à intervenção e a burocracia envolvida nos procedimentos de concessão e transferência.<sup>6</sup>

Alternativamente, para a cota de potencial construtivo era previsto que a concessão ocorresse de acordo com os recursos necessários ao restauro e à preservação do patrimônio instituído.<sup>7</sup> Definido o montante financeiro a ser arrecadado, este era então convertido em um estoque de cotas de potencial construtivo, em um cálculo realizado a partir do preço praticado de cada cota, definido via decreto municipal. Já para o adquirente de potencial construtivo, o número de cotas a ser adquirido era calculado a partir da multiplicação da área a ser acrescida por um fator de correção, variável em função do uso a que se destinava o imóvel receptor e da zona ou setor em que se localizava.<sup>8</sup> Cessada a comercialização, o imóvel beneficiado com a concessão poderia ter seu potencial construtivo renovado, passados 10 anos da última concessão.<sup>9</sup>

Comparativamente ao formato original de transferência de direito de construir, a cota de potencial construtivo resultava bastante distinta, especialmente no que se refere à concepção do instrumento, ao cálculo do potencial a ser concedido, à fórmula de conversão e à definição da contrapartida.

No que se refere à sua concepção, diferentemente da transferência, a cota não consistia em uma forma de indenização ou compensação ao proprietário impossibilitado do uso de seu coeficiente de aproveitamento básico por razão de interesse coletivo,<sup>10</sup> mas uma alternativa para a arrecadação dos recursos necessários para o alcance dos objetivos pretendidos.<sup>11</sup> Por conseguinte, não havia necessariamente uma relação entre o potencial construtivo concedido e aquele passível de transferência<sup>12</sup> – dado pela diferença entre os coeficientes de aproveitamento usufruído e básico –,<sup>13</sup> podendo a concessão implicar na criação de solo adicional.<sup>14</sup> Já no que tange ao adquirente de potencial construtivo, a fórmula de conversão ocorria a despeito dos parâmetros construtivos e do preço da terra,

<sup>5</sup> Conforme lembra Polucha (2017).

<sup>6</sup> Segundo Silva (2018), enquanto no formato original de transferência, o trâmite incluía o cálculo do potencial construtivo e a estimativa do preço da terra dos imóveis cedente e receptor, reclamando a análise técnica de diversas secretarias e órgãos municipais, para a cota de potencial construtivo o trâmite era facilitado, dado apenas pelo orçamento das obras do imóvel a ser preservado.

<sup>7</sup> De acordo com Silva (2018).

<sup>8</sup> Silva, Polucha e Ciffoni (2017).

<sup>9</sup> Curitiba (1993).

<sup>10</sup> Segundo Furtado, Rabello e Bacellar (2017).

<sup>11</sup> Conforme sinaliza Silva (2018).

<sup>12</sup> De acordo com Silva (2019).

<sup>13</sup> Segundo aponta Costa (2014).

<sup>14</sup> Concordante com Hori (1977), na aplicação da transferência do direito de construir, a criação de solo adicional é uma situação indevida, dado que a operação é limitada ao coeficiente de aproveitamento básico para o imóvel cedente e ao máximo para o receptor.

o que, para além da eventual criação de solo, poderia implicar em situações assimétricas de contraprestação.<sup>15</sup> Por fim, a definição da contrapartida, embora regulamentada pelo poder público municipal,<sup>16</sup> não apresentava uma regra fixa e geral, acarretando em situações de arbitrariedade e em eventuais rebaixamentos da contraprestação.<sup>17</sup>

Fórmula 1 – Fórmula de cálculo do número de cotas a ser adquirido definida nos decretos regulamentadores

$$C = A \times I$$

Onde:

C = Número de cotas a ser adquirido

A = Área acrescida

I = Índice de conversão

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: Silva (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo dos decretos regulamentadores; em função do extenso número de normativas regulamentadoras da cota de potencial construtivo em Curitiba – 88 levantadas até 2019 –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada em Silva (2019).

Fórmula 2 – Fórmula de cálculo da contrapartida definida nos decretos regulamentadores da cota de potencial construtivo

$$V_p = C \times V_c$$

Onde:

V<sub>p</sub> = Valor a pagar

C = Número de cotas a ser adquirido

V<sub>c</sub> = Valor unitário da cota

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: Silva (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo dos decretos regulamentadores; em função do extenso número de normativas regulamentadoras da cota de potencial construtivo em Curitiba – 88 levantadas até 2019 –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada em Silva (2019).

Não bastassem os questionamentos cabíveis para essa modalidade de aplicação, passados 10 anos do surgimento da ferramenta, a cota de potencial construtivo sofreu a primeira ampliação de finalidades, motivada pela necessidade do Município em prestar uma contrapartida a um financiamento promovido pela União e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.<sup>18</sup> Diante da dificuldade em angariar os recursos necessários, a alternativa adotada à época foi a comercialização

<sup>15</sup> Conforme identificado por Silva (2018), a diferença nas fórmulas de cálculo tendia a beneficiar imóveis bem localizados, com um preço da terra mais elevado.

<sup>16</sup> Diferentemente da transferência do direito de construir, em que a transação de potencial construtivo ocorre entre privados, não havendo qualquer interferência do Estado sobre os preços praticados operação, para a cota de potencial construtivo é o poder público municipal quem faz a comercialização, sendo suas regras regulamentadas via decreto municipal.

<sup>17</sup> Conforme descrito por Silva, Polucha e Ciffoni (2017), a ideia original era que o preço da cota fosse reajustado, para minimizar a competição com os demais instrumentos. Entretanto, entre 1996 e 2008 o preço arbitrado para a cota permaneceu sem qualquer reajuste inflacionário, permanecendo congelado no valor de R\$200.

<sup>18</sup> Curitiba (2003).

de cotas de potencial construtivo, como forma de viabilizar a aquisição de terras e o assentamento das famílias relocadas pelo programa.<sup>19</sup>

O novo formato de aplicação, todavia, sacramentou o afastamento da ferramenta em relação à transferência do direito de construir, não apenas pela distinção na finalidade atendida, mas especialmente pela inexistência de um potencial construtivo passível de transferência.<sup>20</sup> A partir de então, é possível notar que o que ocorreu foi uma aproximação da cota de potencial construtivo em relação à outorga onerosa do direito de construir. Isso porque, o que fazia aquela ferramenta, era outorgar ao proprietário de solo urbano, mediante contrapartida financeira, adquirir um terreno virtual que correspondesse à diferença entre o coeficiente de aproveitamento estabelecido pelo zoneamento e o máximo instituído pelo decreto da cota de potencial construtivo.<sup>21</sup>

As modalidades regulamentadas na sequência incorporaram esse modelo de aplicação. Em 2009, o instrumento foi direcionado para angariar recursos para a construção de equipamentos sociais.<sup>22</sup> Um ano depois, as cotas surgiram como alternativa para o financiamento das obras do estádio-sede da Copa do Mundo de 2014.<sup>23</sup> A partir de 2012, os recursos passaram a ser destinados para o Programa Especial de Governo,<sup>24</sup> viabilizando a sua concretização, “deixando de ter uma destinação específica”.<sup>25</sup> Por fim, a última ampliação de finalidade do instrumento foi direcionada àqueles interessados em regularizar a sua edificação, devendo para isso adquirir cotas correspondentes aos parâmetros urbanísticos extrapolados.<sup>26</sup>

Embora mais próximas em suas concepções, a outorga onerosa e a cota de potencial construtivo revelam diferenças significativas em suas formas de operação. Uma primeira distinção diz respeito ao cálculo da contrapartida, uma vez que, ao contrário da cota, para a outorga onerosa há a consideração da fração do solo a ser acrescida e do preço da terra praticado pelo mercado,<sup>27</sup> resultando a contraprestação mais próxima da correspondência financeira do solo criado.<sup>28</sup> Outra diferença diz respeito às finalidades atendidas, que para a outorga onerosa estavam restritas a programas habitacionais de interesse social e de preservação de áreas verdes e para a cota de potencial construtivo se dava de forma ampliada, com a

<sup>19</sup> Conforme é possível apreender de Curitiba (2003).

<sup>20</sup> Segundo Silva (2019).

<sup>21</sup> De acordo com Silva (2019).

<sup>22</sup> Decreto Municipal nº 689 de 2009.

<sup>23</sup> Lei Municipal nº 13.620 de 2010.

<sup>24</sup> Decreto Municipal nº 359 de 2012.

<sup>25</sup> Polucha (2017, p. 11).

<sup>26</sup> Decreto Municipal nº 140 de 2016.

<sup>27</sup> Conforme previsto pela Lei Municipal nº 9.802 de 2000 e pelo Decreto Municipal nº 246 de 2014, a aferição do preço da terra via outorga onerosa era realizada a partir dos critérios utilizados para a apuração do Imposto Territorial sobre a Transmissão dos Bens Imóveis (ITBI).

<sup>28</sup> Segundo apontado por Silva (2018).

incorporação inclusive de finalidade não prevista no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade.<sup>29</sup> Outro aspecto que distingue os dois instrumentos é a gestão dos recursos auferidos, que para a outorga onerosa ocorria via fundos municipais<sup>30</sup> e que para a cota ficava a cargo diretamente do poder público municipal,<sup>31</sup> não passando por qualquer tipo de apreciação pública. Ainda, sendo a cota objeto de definição e regulamentação via decreto municipal, não havia qualquer interferência do poder legislativo municipal ou de outro órgão de controle externo.

Fórmula 3 – Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento mediante outorga onerosa

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,75$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (2000b).

Elaboração: Silva (2020).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Fórmula 4 – Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo somente de número de pavimentos mediante outorga onerosa

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,15$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (2000b).

Elaboração: Silva (2020).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Como conclusão, é possível identificar que a cota de potencial construtivo resultou numa ferramenta híbrida, formatada a partir da conjugação das características que cada instrumento oferece à desburocratização e ao aumento da agilidade na transação. Até então definida e regulamentada via decreto municipal, quer dizer, sem o exame do Poder Legislativo, a cota de potencial construtivo apresentava uma forma de concessão que tendia à concentração decisória no Poder Executivo, ao rebaixamento da contrapartida ao requerente e à celeridade no trâmite burocrático envolvido, resultando na maior parte dos casos vantajosa

<sup>29</sup> Conforme identificado por Silva (2019), para o caso do uso do instrumento como alternativa para o financiamento de reformas de um estádio privado para um megaevento esportivo.

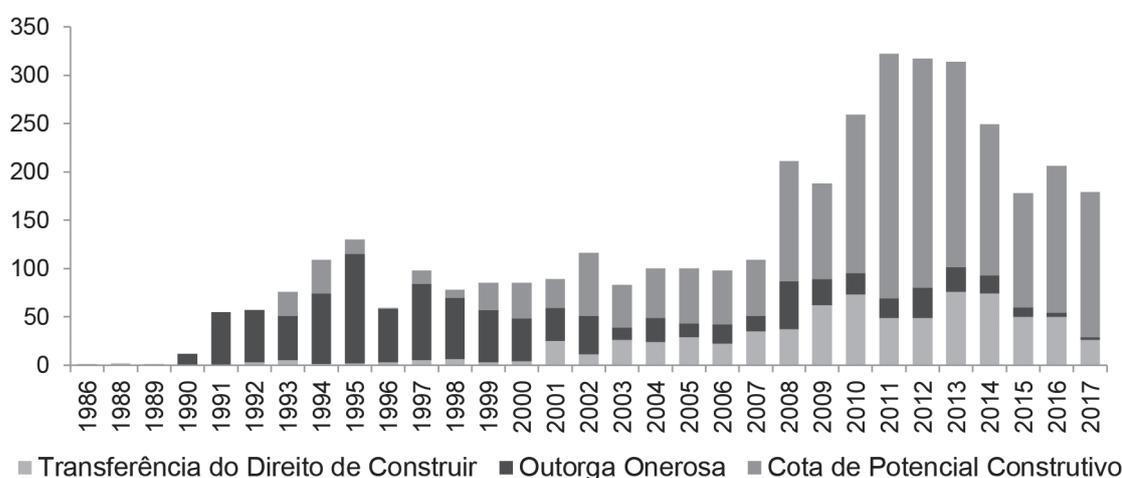
<sup>30</sup> O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que tem a gestão de recursos orientada por um conselho gestor de caráter deliberativo e composição paritária (Lei Municipal nº 12.816 de 2008) e o Fundo Municipal do Meio Ambiente, que embora seja administrado exclusivamente por funcionários públicos municipais está submetido à prestação de contas realizadas anualmente à Câmara Municipal (Decreto Municipal nº 391 de 1992).

<sup>31</sup> Segundo apreendido dos decretos regulamentadores da cota de potencial construtivo, que até meados de 2018 somavam cerca de 90 normativas, para a maior parte das finalidades atendidas, os recursos eram recolhidos em conta bancária vinculada, em nome do Município. Para mais detalhes, ver Silva (2019).

em relação aos instrumentos originalmente estabelecidos e predatória nessa competição (ver gráfico 1).

Pelas características acima expostas, é possível antecipar o interesse de cada parte na proposta normativa em disputa. Pelo lado da municipalidade, havia o interesse pela manutenção da agilidade na transação e a garantia de certa discricionariedade, o que asseguraria ao chefe do poder executivo celeridade e flexibilidade no direcionamento dos recursos frente a alguma adversidade. Já por parte do setor produtivo, além da agilidade na transação, havia a reivindicação pela manutenção, senão redução, dos preços até então praticados. Por fim, para as entidades simpatizantes dos movimentos de luta pela moradia, a posição era de insatisfação em relação ao rebaixamento da contrapartida ao interessado, à discricionariedade do poder executivo, à falta de controle social nesse processo e ao redirecionamento da aplicação dos recursos para finalidades que não a habitacional de interesse social.

**Gráfico 1 – Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por instrumento e por ano em Curitiba**



Fonte: Silva (2019)

Como forma de retratar o processo de revisão acontecido recentemente, bem como de identificar eventuais semelhanças ou assimetrias em relação a práticas anteriores, o presente artigo foi dividido em duas partes. O primeiro trecho foi dedicado a um breve histórico das relações mantidas entre Estado, mercado e sociedade na regulação urbanística em Curitiba, que conduziu à conformação de sua imagem como referência em planejamento urbano. Para tanto, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, sendo utilizadas como fontes referenciais teóricas que já discorreram sobre o assunto e documentos técnicos descritivos de revisões normativas ocorridas anteriormente.

Já a segunda parte foi direcionada ao processo revisório recente e teve como fonte o sítio oficial do processo, a imprensa escrita, as normativas em revisão,

entrevistas efetuadas com representantes dos segmentos sociais envolvidos e o acompanhamento da pesquisadora, como membro da administração municipal, dos eventos oficiais do processo. No que se refere às leis e aos decretos analisados, optou-se pela apreciação das principais normativas que dispõem sobre a concepção, as finalidades atendidas e as regras de aplicação dos instrumentos de solo criado, de forma a identificar as alterações ocorridas no decorrer do processo revisório e a sua relação com as demandas e as reivindicações dos atores sociais envolvidos.

**Quadro 1 – Relação das normativas municipais analisadas**

(Continua)

<b>Normativa</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Instrumento contemplado</b>	<b>Situação</b>
Lei Municipal nº 9.800 de 2000	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo	Zoneamento	Objeto de revisão
Lei Municipal nº 9.802 de 2000	Institui incentivo para a implantação de programas habitacionais de interesse social	OODC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 246 de 2014	Estabelece condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes	OODC	Objeto de revisão
Lei Municipal nº 9.803 de 2000	Estabelece condições para a concessão e transferência de potencial construtivo	TDC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 380 de 1993	Dispõe sobre Unidades de Interesse Especial de Preservação - UIEP e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 656 de 2003	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Habitacional de Interesse Social – Vila Terra Santa	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 689 de 2009	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Expansão do Atendimento Educacional	CPC	Objeto de revisão

(Conclusão)

<b>Normativa</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Instrumento contemplado</b>	<b>Situação</b>
Lei Municipal nº 13.620 de 2010	Institui potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 295 de 2011	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de Equipamentos Sociais	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 359 de 2012	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo	CPC	Objeto de revisão
Decreto Municipal nº 140 de 2016	Dispõe sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização de edificações	CPC	Objeto de revisão
Proposição: 005.00121.2016 (Mensagem nº 33)	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo	Zoneamento, OODC, TDC e CPC	Normativa revisada arquivada
Lei Municipal nº 15.511 de 2019	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo	Zoneamento	Normativa revisada em vigência
Lei Municipal nº 15.661 de 2020	Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e cotas de potencial construtivo	OODC, TDC e CPC	Normativa revisada em vigência

Fonte: Silva (2020).

Notas: o arcabouço legal que dispõe sobre os instrumentos baseados no conceito de solo criado em Curitiba contempla uma série de outras leis e decretos. Para mais informações, consultar Silva (2019); CPC – cotas de potencial construtivo; OODC – outorga onerosa do direito de construir; TDC – transferência do direito de construir.

Já no que diz respeito às entrevistas realizadas, cumpre notar que estas foram realizadas a partir de formulários semiestruturados e encontram-se referenciadas ao longo do texto a partir de pseudônimos atribuídos a cada um dos entrevistados,<sup>32</sup> de forma a garantir o seu anonimato.<sup>33</sup>

**Quadro 2 – Relação de entrevistados por segmento, entidade e pseudônimo**

<b>SEGMENTO</b>	<b>ENTIDADE</b>	<b>PSEUDÔNIMO</b>
Setor produtivo	Sinduscon-PR	Representante 1 do setor produtivo
Setor produtivo	Sinduscon-PR	Representante 2 do setor produtivo
Setor produtivo	Asbea-PR	Representante 3 do setor produtivo
Setor produtivo	Asbea-PR	Representante 4 do setor produtivo
Setor produtivo	Fecomércio-PR	Representante 5 do setor produtivo
Setor produtivo	Ademi-PR	Representante 6 do setor produtivo
ONGs	Terra de Direitos*	Representante 1 das ONGs
ONGs	Terra de Direitos*	Representante 2 das ONGs
Poder Legislativo	Câmara Municipal de Curitiba	Representante 1 do Poder Legislativo
Poder Executivo	Ippuc	Representante 4 do Poder Executivo
Órgão de controle externo	DPG, Subplan, MP-PR	Representante do órgão de controle externo

Fonte: Silva (2020).

Nota: \*Representando, simultaneamente, a frente Mobiliza Curitiba.

Para além, cumpre notar que parte dos insumos utilizados no presente artigo foi matéria da dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo da autora, concluído pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, estando as transcrições das entrevistas utilizadas disponíveis integralmente no trabalho de origem.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Os pseudônimos foram mantidos de acordo com o utilizado em Silva (2019).

<sup>33</sup> Para acesso à transcrição completa das entrevistas, ver Silva (2019).

<sup>34</sup> Para tanto, consultar Silva (2019).

## Contexto pretérito: arranjos políticos, institucionais e sociais na condução da política urbana de Curitiba

Antes de adentrar nas especificidades que caracterizam o processo revisório recente, faz-se oportuno compreender que apesar do sucesso atribuído ao histórico de planejamento urbano de Curitiba, não se deve reduzir o propagandeado êxito à capacidade técnica dos urbanistas, renegando assim o papel desempenhado pelos demais atores e instituições necessários à coalizão do plano. Com efeito, se observados os fatores que conduziram ao sucesso daquele município, é possível identificar ao menos três tipos de adversidades bastante comuns quando da implantação de um plano urbanístico que em Curitiba teria se dado de forma diferenciada: i) conflitos de ordem político-partidária, em função do descompasso entre os tempos de gestão e de implantação de planos de longo prazo; ii) contexto institucional, ou os recorrentes atritos entre estruturas governamentais; e iii) desafio na construção de um consenso entre as elites locais.<sup>35</sup>

Considerando-se que grande parte do êxito atribuído ao planejamento urbano de Curitiba advém da concretização das diretrizes previstas no Plano Diretor de 1966, um primeiro aspecto digno de nota foi a indicação do nome de Jaime Lerner para a ocupação do cargo de prefeito municipal de Curitiba em 1970. Não bastasse a intensa afinidade com aquele plano e com a intensão de implementá-lo,<sup>36</sup> Jaime Lerner ocupou a posição de chefe máximo do poder executivo por três gestões, não sendo estas consecutivas apenas em função de uma gestão intercalada de Saul Raiz, seu sucessor e completamente identificado com o propósito do Plano Diretor em curso.<sup>37</sup> Ainda, uma vez escolhido para a posição de prefeito municipal, Lerner selecionou para a maioria das funções relevantes da administração colegas do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), partidários do plano proposto e alinhados entre si, asseverando o conhecimento técnico da proposta e a sua legitimação interna.<sup>38</sup>

Em outras palavras, não foram constatadas àquela época conflitos de ordem político-partidária, o que facilitou a implementação continuada da política urbana proposta. Mais do que a continuidade temporal e a possibilidade de se implementar um plano urbanístico de longo prazo, convém observar que as sucessivas gestões de um mesmo grupo político permitiram a preservação da estrutura

<sup>35</sup> De acordo com Oliveira (2000).

<sup>36</sup> Arquiteto e Urbanista de formação, Jaime Lerner havia sido membro do grupo de acompanhamento da elaboração do Plano Diretor de 1966 e presidente da instituição criada com o objetivo de implantá-lo e acompanhar a sua implantação, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) (OLIVEIRA, 2000, p. 100).

<sup>37</sup> Conforme identificado por Oliveira (2000, p. 81).

<sup>38</sup> Segundo lembra Oliveira (2000, p. 100).

institucional que, ao dar sustentação ao plano, constituiu um relevante instrumento de fortalecimento do poder.<sup>39</sup>

Já no que se refere à construção do consenso em torno do plano entre as elites locais, é possível verificar que esta se deu sem maiores dificuldades, em função do reconhecimento nacional e estrangeiro em relação às políticas desenvolvidas e também do fato – válido ainda hoje – de não se verificar em Curitiba grandes polarizações partidárias.<sup>40</sup> Destaque para essa última questão, que chama a atenção não apenas por trazer à tona atores usualmente esquecidos quando analisado o histórico do planejamento urbano de Curitiba – os empresários –, mas especialmente porque, se para os dois primeiros aspectos houve uma amenização com o passar do tempo, o consenso entre as elites locais e o plano de cidade mostra-se ainda bastante presente na conjuntura atual.

Se efetuado um resgate histórico dessa relação, é possível identificar que a participação mais incisiva do empresariado curitibano no planejamento urbano do município remonta a meados dos anos 1960, quando do início da articulação entre as elites dirigentes locais para o desenvolvimento de uma estratégia para a atração de investimentos industriais.<sup>41</sup> Naquela ocasião, não apenas o planejamento urbano foi direcionado ao atendimento das demandas empresariais, mas iniciou-se a institucionalização de um padrão de relacionamento desse segmento com as elites dirigentes locais, que constitui o “traço mais importante do desenho da estrutura do poder contemporâneo no Paraná”.<sup>42</sup>

Desde então, uma série de intervenções projetuais e de proposições normativas e operacionais pode ser assinalada como exemplo da intervenção do ramo empresarial na condução da política urbana do município, como a formulação do Código de Obras e a proposição de uma nova Lei de Zoneamento em 1988, a elaboração da Lei do Solo Criado nos anos 1990, o protesto contra a tributação diferenciada de terras ociosas,<sup>43</sup> a forma de concessão do transporte público coletivo e a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo no Setor Estrutural.<sup>44</sup> Para trazer para a trajetória mais recente, a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade em 2004 é um bom exemplo da continuidade da interferência do empresariado nos rumos da política urbana municipal.

Naquela oportunidade, a intervenção se deu através da participação de entidades ligadas ao segmento nas arenas decisórias do poder público municipal<sup>45</sup>

<sup>39</sup> De acordo com Sanchez (1997).

<sup>40</sup> Consoante Oliveira (2000).

<sup>41</sup> Conforme apontado por Oliveira (2000).

<sup>42</sup> Oliveira (2000, p. 106).

<sup>43</sup> Proposta na gestão do então prefeito Maurício Fruet (1983-1985).

<sup>44</sup> Segundo Oliveira (2000).

<sup>45</sup> O Conselho Consultivo do Ippuc, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 339 de 2003 e composto por órgãos públicos municipais, estaduais e federais, Câmara Municipal, universidades, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, conselhos profissionais e setor produtivo.

e na incorporação dessa esfera no processo revisório, sendo inclusive objeto de sua aprovação a pauta das discussões a serem levadas a público.<sup>46</sup> Em termos propositivos, o ramo empresarial assumiu a responsabilidade pela análise e discussão de temas como a outorga onerosa do direito de construir e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sendo as suas reivindicações relativas a esses temas incorporadas pela municipalidade.<sup>47</sup> Para além da interferência na instituição de normas e concessões urbanísticas, outras práticas que privilegiam grupos econômicos têm sido verificadas em Curitiba, como o caso de violações de normativas relativas ao uso e ocupação do solo e da política permanente de pressão de entidades desenvolvida “com vistas à flexibilização dos padrões legais em vigor”.<sup>48</sup>

No que diz respeito à forma de intermediação, é possível identificar que em Curitiba assume relevância a atuação das entidades representativas do empresariado local e de entidades profissionais. Enquanto as primeiras têm sua atuação marcada pela formação de comissões para o estudo e a promoção dos interesses das categorias, as entidades profissionais, ao compartilhar demandas comuns ao empresariado, fortalecem e legitimam o seu ponto de vista. Mais especificamente, em Curitiba, as empresas incorporadoras, imobiliárias e construtoras podem ser identificadas como:

[...] um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses. Conseqüentemente, o setor, seja diretamente em função da atuação de suas entidades de classe, seja através de seus aliados nas associações profissionais, tem conseguido defender suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo.<sup>49</sup>

O diagnóstico é de que, se não há em Curitiba uma tradição de alinhamento da política urbana com os interesses econômicos dominantes, estes, pelo menos, nunca foram contrariados.<sup>50</sup> O fato encontra validação na teoria da dependência do Estado em face do capital, segundo a qual a geração de emprego e a oferta de bens e serviços estão intimamente relacionadas ao êxito empresarial.<sup>51</sup> Sendo

<sup>46</sup> Segundo descrito por Ippuc (2004).

<sup>47</sup> Em relação ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o setor privado era contrário à criação de obrigações demasiadas ou injustas como contrapartida à condição de subutilização fundiária. Já em relação à outorga onerosa, as entidades eram críticas à oneração do aumento da densidade, considerando-a exageradamente arrecadatória (IPPUC, 2004, p. 61).

<sup>48</sup> Oliveira (2000, p. 157).

<sup>49</sup> Oliveira (2000, p. 153).

<sup>50</sup> Conforme defende Oliveira (2000).

<sup>51</sup> Segundo Oliveira (2000).

assim, “as reivindicações dos empresários deixam de ser vistas como de interesse particular de seu setor e passam a ser encaradas como de interesse geral”.<sup>52</sup> Ou seja, para além da disponibilidade de recursos financeiros e da capacidade de mobilização e articulação da estrutura necessária, a iniciativa privada detém ainda os instrumentos necessários à legitimação de sua interferência, condicionando e delimitando de antemão o campo de atuação dos urbanistas.<sup>53</sup>

Sendo assim, não é possível delegar exclusivamente aos urbanistas a responsabilidade pelos resultados da condução da política urbana de Curitiba. Se assim é propagandeado, é porque o mito da tecnocracia é oportuno à potencialização do consenso e à garantia da viabilidade do projeto proposto. Isso porque a assunção das decisões técnicas como fruto de um processo exclusivamente racional, científico e apolítico confere-lhes um sentido absoluto e inquestionável, anulando ou apagando outras leituras possíveis da cidade.<sup>54</sup> Para além, a pretensão de um processo guiado exclusivamente pela racionalidade “permite a aceitação passiva de valores culturais, políticos e morais dos grupos ligados ao projeto político dominante frente aos demais grupos subordinados”.<sup>55</sup>

Isto é, o que está efetivamente em disputa é o poder propriamente político, uma vez que o esforço em torno da construção da imagem da cidade a ser reproduzida tem como pano de fundo o objetivo de fazer valer os interesses dominantes e construir o consenso em torno de determinados projetos.<sup>56</sup> Assim, se a mística da tecnocracia caiu bem no contexto de Curitiba é exatamente em função da compatibilidade que o plano de cidade teve e ainda tem com os interesses empresariais. Se há um sucesso a ser reconhecido nesse caso, este deve ser atribuído à coalizão em torno do projeto proposto, uma vez que permitiu a consolidação de certa tradição de planejamento urbano e a utilização desta como alicerce para um projeto político bem sucedido.

## Conjuntura presente: processo revisório das normativas de uso e ocupação do solo em Curitiba

Adentrando as especificidades da prática recente, as linhas que seguem serão dedicadas ao processo de revisão da lei de zoneamento e dos instrumentos que tratam da concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba, processo esse iniciado em 2016, após a revisão do Plano Diretor,<sup>57</sup> e finalizado em meados

<sup>52</sup> Oliveira (2000, p. 46).

<sup>53</sup> Concordante com Oliveira (2000).

<sup>54</sup> Segundo Sanchez (1997).

<sup>55</sup> Sanchez (2001, p. 41).

<sup>56</sup> Consoante Sanchez (2001).

<sup>57</sup> Lei municipal nº 14.771 de 2015.

de 2020.<sup>58</sup> Conforme será possível observar, a condução do processo foi marcada por dois períodos bastante delimitados, em função da descontinuidade da gestão à frente do poder executivo local. Outra marca desse processo revisório foi a centralidade das discussões em três grupos específicos: i) o Poder Executivo, sob a figura do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; ii) o setor produtivo, representado por um coletivo denominado G10; e iii) grupo representativo de organizações não governamentais, movimentos populares, entidades profissionais e sindicais simpatizantes dos movimentos de luta pela moradia.<sup>59</sup>

Em relação ao primeiro período de revisão, a proposta ficou materializada na mensagem nº 33,<sup>60</sup> encaminhada pelo chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal de Curitiba em outubro de 2016. Em termos de conteúdo, o projeto de lei dispunha sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo e recepcionava em seu título VI os instrumentos de política urbana.<sup>61</sup> Dentre os instrumentos relacionados naquele título, tinham base no mecanismo do solo criado a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir, além de instrumentos que também poderiam implicar na criação de solo, como a operação urbana consorciada e o redesenvolvimento urbano.<sup>62</sup>

Em relação às normativas até então vigentes no município, o projeto de lei trazia algumas novidades, como a incorporação dos instrumentos de política urbana no corpo da lei de zoneamento, sendo os parâmetros básicos e máximos definidos em uma mesma normativa. Outras novidades trazidas por aquele projeto foram a definição e a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir,<sup>63</sup> a recepção da nomenclatura dos instrumentos de solo criado convencionalizada a nível federal e a omissão da cota de potencial construtivo na relação de instrumentos à disposição do município, não ficando claro se essa abstenção estava relacionada à extinção da ferramenta, à sua incorporação em algum dos instrumentos instituídos ou à continuidade da sua regulamentação mediante decreto municipal.<sup>64</sup>

Relativo a essa primeira fase de revisão, os questionamentos das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e

<sup>58</sup> A revisão das referidas normativas ficou consolidada através das leis municipais nº 15.511 de 2019 e nº 15.661 de 2020.

<sup>59</sup> Compõem o núcleo desse grupo a ONG Terra de Direitos, a Frente Mobiliza Curitiba, o Sindicato dos Arquitetos no Estado do Paraná (SINDARQ-PR) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Paraná (IAB-PR).

<sup>60</sup> Proposição nº 005.00121.2016.

<sup>61</sup> De acordo com o apreendido de Curitiba (2016b).

<sup>62</sup> Curitiba (2016b).

<sup>63</sup> Anteriormente a essa proposta, o que havia eram incentivos para programas habitacionais de interesse social (Lei Municipal nº 9.802 de 2000) e condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes (Decreto Municipal nº 246 de 2014).

<sup>64</sup> Segundo apreendido de Curitiba (2016b).

sindicais diziam respeito especialmente ao formato de condução, diante da definição, pelo Poder Executivo, do prazo de apenas quatro meses para o processo revisório, coincidindo o encaminhamento da proposta ao Legislativo com as eleições municipais.<sup>65</sup> Materializada através de uma ação civil pública, protocolada junto ao Ministério Público do Paraná em maio de 2016, a moção tinha como reivindicações um maior tempo para o debate e a disponibilização pública e transparente das informações necessárias para uma discussão qualificada.<sup>66</sup>

Já as críticas do setor produtivo, embora também dirigidas ao formato de condução, concentravam-se especialmente no conteúdo do projeto de lei, mais especificamente, na cobrança excessiva de outorga onerosa,<sup>67</sup> na complexidade e burocracia envolvidas na operacionalização dos instrumentos propostos<sup>68</sup> e na redução de prêmios e incentivos construtivos.<sup>69</sup> Por essa razão, o projeto de lei gerou apreensão no ramo empresarial, sendo considerado por este segmento como demasiadamente ideológico;<sup>70</sup> que, se aprovado em sua concepção original, comprometeria a dinâmica imobiliária e inibiria o empreendedorismo.<sup>71</sup>

A despeito de tais insatisfações, o projeto de lei da mensagem nº 33 seria atravessado pela descontinuidade do mandato político municipal, sendo arquivado por razão do fim da legislatura.<sup>72</sup> Diante desse cenário, ao novo grupo político caberiam duas alternativas: o arquivamento definitivo do projeto de lei e início de uma nova proposta ou o retorno do projeto original e a sua revisão, sendo essa última opção a adotada pelo Poder Executivo local.<sup>73</sup> Como resultado, a revisão daquele projeto de lei gerou expectativas para ambos os grupos: para as organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, oportunizou-se a construção de um novo formato de condução, mais amplo e democrático;<sup>74</sup> já para as entidades ligadas ao setor produtivo, a possibilidade

<sup>65</sup> Conforme relatado por Mobiliza Curitiba (2016).

<sup>66</sup> Segundo Schramm (2016).

<sup>67</sup> A título de exemplo, a mensagem nº 33 trazia como novidade a definição de densidades máximas, proporcionais ao coeficiente de aproveitamento, a partir das quais o acréscimo viria apenas com a aquisição de potencial construtivo. Outra novidade do projeto de lei era a necessidade de aquisição de potencial construtivo adicional no caso da extrapolação do número mínimo de vagas estabelecido pela legislação (CURITIBA, 2016b).

<sup>68</sup> A insatisfação do empresariado em relação ao trâmite burocrático proposto leva a crer que também por parte deste setor havia a suspeita de que a omissão da cota de potencial construtivo naquele projeto de lei significasse a sua extinção.

<sup>69</sup> De acordo com ACP (2017).

<sup>70</sup> Segundo os representantes 1 e 6 do setor produtivo (2018, informação verbal).

<sup>71</sup> Conforme alegaram os representantes 1, 2, 3, 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>72</sup> Em conformidade com o previsto pelo regimento interno da Câmara Municipal de Curitiba (Resolução nº 8 de 2012).

<sup>73</sup> De acordo com o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal). Todavia, cumpre notar que a proposta aprovada ao final resultou bastante modificada em relação àquele primeiro projeto de lei.

<sup>74</sup> Segundo relatado pela Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

era de uma nova chance para a apresentação de reivindicações quanto ao conteúdo da proposta arquivada.

De forma prática, a expectativa gerada no empresariado culminou com a formação de um grupo técnico para a apreciação dos impactos diretos e indiretos da proposta, grupo este que acabou suscitando, por um lado, a adesão espontânea de outras entidades,<sup>75</sup> e, por outro, a articulação deliberada para o fortalecimento institucional e político do grupo.<sup>76</sup> Consolidado através de um coletivo denominado G10, em função da associação de dez entidades ligadas ao setor produtivo,<sup>77</sup> o grupo teve a sua atuação marcada por recorrentes intermediações com o poder executivo local, com a entrega de um estudo dos impactos do projeto de lei ao prefeito municipal<sup>78</sup> e a conformação de uma agenda de reuniões com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba.<sup>79</sup>

A formação desse espaço de interlocução, todavia, foi controversa entre os segmentos envolvidos. Por parte do Poder Executivo, a percepção era de que os encontros se tratavam de reuniões técnicas, justificáveis em função da dependência da esfera pública em relação às informações prestadas exclusivamente pelo ramo empresarial e do conhecimento da dinâmica do mercado imobiliário próprio desse segmento social.<sup>80</sup> De forma semelhante, a visão do setor produtivo foi de que a sua participação agregou valor à proposta, ao oferecer uma espécie de consultoria voluntária e gratuita ao Poder Executivo.<sup>81</sup> No entanto, essa não foi a mesma percepção de membros do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), que identificaram um sombreamento em relação às atribuições do conselho, a criação de um espaço paralelo aos circuitos formais de participação e a falta de transparência e de fiscalização das discussões ocorridas naquela esfera.<sup>82</sup>

Ou seja, a expectativa que se tinha de alguns grupos sociais em relação à ampliação da participação no processo revisório foi sendo aos poucos desacreditada, em função do que se acredita ter sido o verdadeiro motivo para essa iniciativa, qual seja, o descontentamento do empresariado em relação à primeira proposta e o alinhamento do projeto de lei a esses interesses.<sup>83</sup> Partindo desse

<sup>75</sup> Segundo explanado pelo Representante 1 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>76</sup> De acordo com o Representante 3 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>77</sup> Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura do Paraná (Asbea-PR), Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (Fecomércio-PR), Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon-PR), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep), Sindicato da Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (Secovi-PR), Associação Comercial do Paraná (ACP), Instituto de Engenharia do Paraná (IEP), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (Ademi-PR) e Câmara de Valores Imobiliários do Paraná (CVI-PR).

<sup>78</sup> Conforme descrito por ACP (2017).

<sup>79</sup> De acordo com relatos de Curitiba (2017).

<sup>80</sup> Segundo o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>81</sup> De acordo com o descrito pelo Representante 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>82</sup> Conforme Terra de Direitos (2018a).

<sup>83</sup> Segundo a percepção da Representante 1 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

pressuposto, a visão de uma das integrantes do conselho é de que o convite à participação não teria se dado da mesma forma para todos os segmentos sociais, o que passou a ficar explícito primeiro com a posição privilegiada do G10 em alguns espaços de participação<sup>84</sup> e, em última instância, na criação de uma instância paralela de discussão.<sup>85</sup>

Ainda que o descontentamento de alguns conselheiros tenha resultado, mais tarde, na sua integração parcial nas referidas reuniões, permaneceram as críticas em relação às limitações impostas à participação do Concitiba. Por um lado, o descontentamento era em relação ao tempo de contribuição, uma vez que as reuniões ocorriam desde março de 2018 e a inclusão de novos membros havia se dado apenas em julho daquele ano. Por outro, havia questionamentos quanto ao papel dos conselheiros naqueles encontros, identificado por alguns como meramente legitimador daquele espaço de participação.<sup>86</sup>

Independentemente de tais críticas, a partir do momento que foram integrados membros do Concitiba naquelas reuniões, o movimento perdeu força. Conforme relatado por uma integrante do conselho, a alternativa inicialmente adotada foi o agendamento de um segundo encontro semanal exclusivo entre Poder Executivo e o ramo empresarial, para que houvesse o alinhamento do discurso.<sup>87</sup> Todavia, a alternativa não foi suficiente e permanecia a insatisfação com a participação de membros do Concitiba nas referidas reuniões. Segundo representante do Poder Executivo, as contribuições daquele grupo divergiam da temática proposta e consistiam em meras especulações acadêmicas.<sup>88</sup> Visão essa compartilhada pelo setor produtivo, que identificou que a inclusão pessoas não técnicas naqueles encontros diminuiu a qualidade das discussões, impactando na desmobilização do movimento.<sup>89</sup>

A tensão criada, entretanto, viria apenas a se acentuar, quando do envio da minuta da Lei de Zoneamento ao Poder Legislativo sem a aguardada apreciação pelo Concitiba, que só tomou conhecimento da tramitação da proposta quinze dias após o seu protocolamento.<sup>90</sup> Quebrado o rito legal previsto,<sup>91</sup> a alternativa oferecida pela municipalidade foi a apresentação da minuta em reuniões extraordinárias

<sup>84</sup> Como exemplo, a Representante 2 das ONGs (2018, informação verbal) cita uma das audiências públicas sobre a revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo, em que um dos assentos na mesa fora destinado a um integrante do G10.

<sup>85</sup> Conforme relatado pela Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>86</sup> De acordo com Terra de Direitos (2018b).

<sup>87</sup> Segundo a Representante 1 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>88</sup> Conforme apontamentos do Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>89</sup> De acordo com os relatos do Representante 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>90</sup> Terra de Direitos (2018c).

<sup>91</sup> Conforme previsto nas leis municipais nº 12.579 de 2007, que dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Curitiba, e nº 14.771 de 2015, da revisão do Plano Diretor de Curitiba, caberia ao Concitiba a apreciação prévia do projeto de lei.

do conselho. Ainda que dúvidas quanto à legitimidade dessa alternativa permanecessem entre alguns conselheiros, as reuniões foram levadas a cabo, suscitando algumas indagações quanto à forma e ao conteúdo da proposta.<sup>92</sup> A esse respeito, a crítica mais recorrente foi em relação ao desmembramento da normativa, que, diferentemente da proposta anterior, implicava na discussão descasada entre parâmetros básicos e máximos, incentivos e prêmios.<sup>93</sup>

Como encaminhamento, a sugestão foi pela deliberação quanto à aprovação ou rejeição da proposta no todo, por meio de votação simbólica de maioria simples.<sup>94</sup> Colocada em regime de votação, a minuta de lei foi aprovada pela maioria, não havendo, portanto, qualquer alteração no trâmite legal em andamento.<sup>95</sup>

A despeito do descontentamento de membros do Conselho da Cidade em relação a esse processo, fato é que os conflitos ocorridos entre os principais segmentos sociais envolvidos motivaram mudanças no formato de condução. Para além da desmobilização das reuniões ocorridas entre Poder Executivo e setor produtivo e da provocação de uma agenda de reuniões extraordinárias do Conselho,<sup>96</sup> para o projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional, a discussão se deu integralmente no âmbito do Concitiba. Isto é, o espaço para a apresentação da proposta e o acolhimento de contribuições deixou de ser as reuniões conformadas com o G10, com a participação de alguns integrantes do Conselho, e passou a ser as reuniões do Concitiba, com a participação de alguns integrantes do G10.

Ao total, o projeto de lei que tratava dos instrumentos foi debatido em três reuniões extraordinárias e uma reunião ordinária, nas quais foi suscitada uma série de questionamentos.<sup>97</sup>

Da parte do setor produtivo, o maior receio era de que a tentativa de minimizar as diferenças entre as regras de aplicação dos instrumentos, com a consequente redução da predação da cota de potencial construtivo sobre os demais, implicasse no encarecimento da contrapartida, ocasionando a inviabilização da atividade imobiliária ou o repasse dos acréscimos ao comprador.<sup>98</sup> Outra apreensão desse setor dizia respeito à burocracia envolvida nas operações, em função das inseguranças econômicas e jurídicas a que está associada.<sup>99</sup> Da mesma forma, o detalhamento demasiado da legislação era objeto de preocupação do segmento, que temia o engessamento da dinâmica imobiliária da cidade.<sup>100</sup> Com base nessas apreensões, o veredito do setor era de que não havia muita margem para

<sup>92</sup> Conforme identificado em Concitiba (2018a).

<sup>93</sup> De acordo com o extraído de Concitiba (2018a).

<sup>94</sup> Segundo levantado em Concitiba (2018a).

<sup>95</sup> Conforme Concitiba (2018a).

<sup>96</sup> Especificamente em relação à Lei de Zoneamento, foram realizadas três reuniões extraordinárias, nos dias 13, 20 e 27 de setembro de 2018.

<sup>97</sup> Conforme identificado em Concitiba (2018b).

<sup>98</sup> De acordo com os representantes 2, 3 e 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>99</sup> Segundo os representantes 3 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>100</sup> Conforme os representantes 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

alterações,<sup>101</sup> a não ser a simplificação da legislação<sup>102</sup> ou a adoção da cota de potencial construtivo como o único instrumento a ser utilizado no município, em função da facilidade, agilidade e custo que oferece.<sup>103</sup>

Já pela vez do grupo composto por organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, uma das principais reivindicações vinha no sentido da manutenção exclusiva dos instrumentos expressamente previstos no estatuto da cidade, com a consequente extinção da cota de potencial construtivo, em função do seu potencial predatório em relação aos demais instrumentos e em virtude das irregulares existentes em sua definição e forma de concessão.<sup>104</sup> Adicionalmente, outra demanda desse grupo dizia respeito à priorização da destinação dos recursos para programas habitacionais de interesse social, reduzindo, senão eliminando, o grau de discricionariedade do Poder Executivo.<sup>105</sup> Ainda em relação à gestão dos recursos, a defesa do grupo era pelo direcionamento destes para fundos municipais, fortalecendo os já existentes e permitindo a gestão compartilhada do Poder Executivo com representantes da sociedade civil.<sup>106</sup>

Incorporadas algumas das contribuições efetuadas, a proposta final foi aprovada sem objeções no âmbito do conselho e encaminhada ao Poder Legislativo. Embora também nessa esfera tenha havido interferências dos principais segmentos envolvidos, como quando da recepção de entidades integrantes do G10 na Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e Tecnologias da Informação,<sup>107</sup> é possível identificar alterações menos substanciais em relação ao conteúdo normativo. Talvez as maiores modificações advenham das contribuições propostas por ocasião da audiência pública da Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, na qual foi possível observar um recuo de algumas entidades em relação a sugestões radicalmente opostas ao conteúdo deliberado e uma proposta intermediária entre os diferentes interesses envolvidos.<sup>108</sup>

Em relação ao primeiro projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo, é possível identificar que a proposta resultou bastante modificada, tanto no que diz respeito à estrutura da lei, quanto ao seu conteúdo. No que diz respeito à estrutura, houve o desprendimento dos instrumentos da Lei de Zoneamento, recebendo estes uma legislação específica e sendo os parâmetros básicos e máximos definidos separadamente. Já no que se refere ao conteúdo, uma das mudanças

<sup>101</sup> De acordo com os representantes 3 e 4 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>102</sup> Segundo os representantes 3 e 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>103</sup> Conforme o Representante 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>104</sup> Segundo as representantes 1 e 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>105</sup> Conforme constatado em Concitiba (2018c).

<sup>106</sup> De acordo com a Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>107</sup> Segundo relata Krüger (2018).

<sup>108</sup> De acordo com o observado pela própria autora (2018). Apesar da minimização do conflito das entidades aqui abordadas em relação ao projeto de lei, posicionamentos mais conflituosos foram observados por parte de representantes da Associação dos Protetores de Áreas Verdes de Curitiba e Região Metropolitana (Apave).

mais estruturais foi a previsão da cota de potencial construtivo dentre o rol de instrumentos regulamentados, em um movimento de legitimação dessa ferramenta, até então definida e regulada via decreto municipal.<sup>109</sup>

A inclusão da cota de potencial construtivo, todavia, viria não sem a alteração na forma de concessão dos instrumentos tradicionalmente aplicados em Curitiba, em especial, da outorga onerosa. A esse respeito, é possível identificar dois movimentos simultâneos: de uma parte, a flexibilização na forma de concessão da outorga onerosa, aproximando-a da cota de potencial construtivo, e, de outra, o enrijecimento na forma de operacionalização dessa outra ferramenta, diminuindo o seu potencial predatório sobre as demais.<sup>110</sup>

Para a outorga onerosa, as principais alterações vieram na aproximação da definição conceitual estabelecida pelo Estatuto da Cidade, na ampliação dos parâmetros construtivos extrapoláveis e das finalidades atendidas – incluída aí a destinação de recursos para uso discricionário do Poder Executivo<sup>111</sup> – e na flexibilização na fórmula do cálculo da contrapartida, com a inserção de um desconto adicional para usos e regiões da cidade onde há a pretensão de se incentivar a ocupação.<sup>112</sup> Já em relação à cota de potencial construtivo, um primeiro aspecto digno de nota foi a restrição da aplicação do instrumento, que passou a ser visto pela municipalidade como:

[...] a concessão emitida pelo Município para o proprietário de um imóvel regularizar e ampliar a sua edificação, mediante contrapartida financeira, de modo a efetuar uma contraprestação pelo acréscimo dos índices urbanísticos estabelecidos e pela sobrecarga da infraestrutura instalada.<sup>113</sup>

Para além, houve ainda a limitação da emissão de cotas a um estoque anual e o enrijecimento do método de cobrança em relação ao praticado até aquele momento, através da aproximação da fórmula de cobrança da outorga onerosa e da consideração da dinamicidade do mercado imobiliário para a aferição do preço da terra.<sup>114</sup> Ainda, no que tange aos aspectos comuns àquelas ferramentas, alguns

<sup>109</sup> Segundo identificado em Curitiba (2020).

<sup>110</sup> De acordo com o apreendido em Curitiba (2020).

<sup>111</sup> Conforme previsto na lei sancionada, 10% dos recursos auferidos a partir da comercialização de potencial construtivo via outorga onerosa terão aplicação definida a critério do Poder Executivo Municipal, sem passar por fundos municipais (CURITIBA, 2020).

<sup>112</sup> Na normativa aprovada, esse desconto foi denominado “Índice de Prioridade Urbanística” (CURITIBA, 2020).

<sup>113</sup> Curitiba (2020, art. 20).

<sup>114</sup> Até então, a definição do preço das cotas era arbitrária e sem relação com o preço da terra. Com a promulgação da Lei Municipal nº 15.661 de 2020, o preço passa a ser definido em boletim próprio, resultante de estudos conduzidos pelo Ippuc no âmbito do grupo de acompanhamento, sendo levados em consideração os valores das transações imobiliárias realizadas no ano precedente e o dinamismo do mercado imobiliário em geral. Todavia, como a lei não é clara quanto ao método de valoração, ainda não é possível atestar o impacto dessa alteração.

avanços em relação às normativas até então vigentes foram identificados, como a fixação de um prazo máximo para o usufruto do potencial concedido e a previsão de um grupo de acompanhamento e monitoramento da aplicação dos instrumentos, com a participação de representantes do Conselho da Cidade de Curitiba.<sup>115</sup>

Fórmula 5 – Fórmula de cálculo da contrapartida via outorga onerosa

$$Vp = \left(\frac{A}{Ca}\right) \times Vu \times Fc \times I$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área a ser acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico onde se opera a outorga

Vu = Valor unitário do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal

Fc = Fator de correção de 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento do porte de uso não habitacional, e 0,15 para aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

I = Índice de Prioridade Urbanística, fixado de modo a privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente da ocupação.

Fonte: Curitiba (2000).

Elaboração: Silva (2019).

Fórmula 6 – Fórmula de cálculo da contrapartida via cota de potencial construtivo

$$Vp = \left(\frac{A}{Ca}\right) \times Vup \times Fc \times Fa \times I$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área a ser acrescida

C = Coeficiente de aproveitamento básico

Vup = Valor do metro quadrado de terreno para fins de aquisição de cotas de potencial construtivo – CPC, constante no boletim anual de valoração das cotas.

Fc = Fator de correção de 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento de porte de uso não habitacional, e 0,15 para aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

Fa = Fator de atratividade de CPC, a ser fixado por ato do Poder Executivo municipal, podendo variar entre 0,9 (zero vírgula nove) e 1,3 (um vírgula três), conforme a dinâmica de movimentação do mercado imobiliário e da concessão de outorgas onerosas.

I = Índice de Prioridade Urbanística, fixado de modo a privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente da ocupação.

Fonte: Curitiba (2000).

Elaboração: Silva (2019).

Nota: Para regularização e ampliação de ático, fórmula diferenciada.

<sup>115</sup> Conforme identificado em Curitiba (2020).

Apesar de reconhecidos alguns desses avanços, cumpre notar que a flexibilização dos instrumentos tradicionalmente instituídos em Curitiba tende a agravar o distanciamento destes em relação aos seus preceitos originais e ao que estabelece a normativa federal.<sup>116</sup> Expressamente, há um alinhamento em relação à nomenclatura e à definição adotadas nacionalmente. De forma prática, no entanto, o que se verifica é a legitimação de um instrumento amplamente contestável, a inserção de fatores depreciadores da contrapartida e a continuidade da discricionariedade do Poder Executivo na destinação dos recursos.<sup>117</sup> Ainda, a despeito dos esforços empreendidos, mantêm-se condições diferenciadas na aplicação dos instrumentos, impactando essa diferenciação tanto em valores distintos de contrapartida quanto em tempos diferentes para a conclusão do trâmite burocrático.<sup>118</sup> Ou seja, embora se advogue o contrário, a proposta revisória não elimina a existência de formas diferenciadas para a aquisição de um mesmo produto, mantendo-se, em algum grau, o sombreamento entre instrumentos e a competição entre estes.

Como conclusão em relação à condução do processo revisório, a avaliação do setor produtivo é de que, tanto a formação do G10, quanto a conformação de uma agenda junto ao Executivo, foi enriquecedora para ambos os lados, alcançando como resultado o consenso na maioria dos aspectos; uma análise técnica em nome da sociedade;<sup>119</sup> uma alternativa às esferas tradicionais de participação, ineficientes e desacreditadas;<sup>120</sup> uma abertura da gestão para uma participação histórica desse setor.<sup>121</sup> Conforme identificado pelos seus representantes, a participação do G10 foi apenas colaborativa, nada impositiva, não havendo qualquer tipo de favorecimento a esse segmento social.<sup>122</sup> Talvez por esse motivo, as críticas levantadas por alguns conselheiros tenham sido rebatidas por esse grupo com tanto ímpeto, alegando alguns de seus representantes que o que de fato ocorreu foi uma abstenção do conselho da sua responsabilidade de contribuição.<sup>123</sup>

Partidário desse ponto de vista, representante do Poder Executivo pondera que a mesma abertura e convite foram oportunizados para os outros segmentos sociais, porém sem o mesmo sucesso.<sup>124</sup> Conforme defendido, tanto é verdade

<sup>116</sup> Segundo Silva (2019).

<sup>117</sup> Silva (2019).

<sup>118</sup> Como para a outorga onerosa manteve-se a aferição do preço da terra de acordo com a escuta da Secretaria Municipal de Finanças, estima-se que haverá a continuidade do trâmite burocrático envolvendo diversas secretarias e órgãos municipais. Já para a cota de potencial construtivo, a valoração mediante a publicação de um boletim periódico permitirá a estimativa instantânea do preço a pagar, resultando, portanto, mais célere.

<sup>119</sup> Segundo o Representante 5 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>120</sup> De acordo com o Representante 4 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>121</sup> Conforme identificado pelo Representante 3 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>122</sup> Segundo os representantes 1, 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>123</sup> Conforme alegaram os representantes 1, 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal).

<sup>124</sup> De acordo com o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

que as reuniões consistiam mais em um debate técnico de propostas do que na simples subserviência aos interesses do setor privado, que algumas das medidas adotadas foram de encontro àqueles interesses.<sup>125</sup> Como conclusão, a percepção do representante é de que o processo fora ainda mais proveitoso para a municipalidade, uma vez que o compartilhamento de informações e de diretrizes propiciou uma relação de corresponsabilidade sobre esse fato comum que é a cidade de Curitiba.<sup>126</sup>

Já pela vez do grupo das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, o entendimento é de que, ainda que se defenda o contrário, a iniciativa de formação de uma agenda com o empresariado foi motivada pela necessidade de conciliação da proposta normativa com os interesses daquele segmento.<sup>127</sup> Da mesma forma, representante do Poder Legislativo desaprovou o formato de condução levado a cabo, com a destinação de um lócus privilegiado ao setor produtivo, o que demonstra antes um alinhamento com o poder econômico da cidade do que com as suas demandas sociais.<sup>128</sup> É a mesma opinião sustentada por representante do órgão de controle externo, que acredita que, embora aberta a toda a sociedade, a participação não foi fomentada da mesma maneira para todos os segmentos sociais, sendo inválido o argumento de que o problema esteve na falta de aproveitamento do espaço disponibilizado.<sup>129</sup>

## Considerações finais

Se analisado o formato de condução do processo revisório recente, é possível concluir que o processo foi tudo, menos exclusivamente técnico. Conforme apreendido das entrevistas efetuadas, o véu de tecnicidade conferido à matéria foi o principal argumento utilizado para a restrição da participação aos atores legitimados para tanto, que se no contexto pretérito correspondeu aos urbanistas da administração municipal, na contemporaneidade assume a figura daqueles a serviço do setor produtivo. Enquanto estes foram distinguidos em função do seu conhecimento e da representatividade que fazem dos anseios comuns da sociedade, a outros agentes sociais foi dificultada a sua contribuição, entendida como desqualificada, ideológica e incompatível com o sistema estabelecido. Desta maneira, a reprodução social do discurso dominante e a defesa acrítica das soluções urbanísticas adotadas impuseram-se mais uma vez na trajetória curitibana.

<sup>125</sup> Segundo defendido pelo Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>126</sup> Conforme o Representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

<sup>127</sup> Segundo a Representante 2 das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal).

<sup>128</sup> Conforme defendido pelo Representante 1 do Poder Legislativo (2018, informação verbal).

<sup>129</sup> De acordo com o Representante do Órgão de Controle Externo (2018, informação verbal).

Ainda assim, relativamente ao processo revisório da Lei de Zoneamento, é possível identificar que o formato de condução da revisão dos instrumentos resultou mais favorável aos segmentos sociais preteridos, é dizer, ao grupo das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais. Apesar da disparidade no poder e na capacidade de interferência, a pressão efetuada por esse grupo foi decisiva para as alterações ocorridas no formato de participação e no conteúdo da proposta. No que concerne à forma de participação, houve a desmobilização da agenda conformada entre poder público local e o ramo empresarial e a consolidação do Conselho da Cidade como a principal arena pública de deliberação. Já no que diz respeito ao conteúdo, apesar da flexibilização da outorga onerosa e da legitimação da cota de potencial construtivo, houve um enrijecimento no formato de concessão desta última ferramenta e a previsão de aspectos que possivelmente contribuirão para a melhor aplicação dos instrumentos e para o seu aprimoramento.

Por vezes mais alinhada aos interesses dos empresários, por outras menos distante das reivindicações das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades profissionais e sindicais, a normativa promulgada acabou resultando parcialmente favorável e parcialmente adversa para ambas as partes. Em suma, para além de fruto de um processo puramente técnico, é possível atestar que a normativa resultante é um reflexo dos arranjos políticos, institucionais e sociais que marcam a contemporaneidade curitibana. Especificamente em relação a esta, se ainda é cedo para avaliar os impactos advindos das mudanças no conteúdo das normativas revisadas, já é possível atestar que na esfera interlocutória entre Estado e sociedade as recorrentes alterações no formato de condução demonstraram os custos da legitimação pública que marcam as condições democráticas atuais.

---

**Permanency and discontinuity in the conduct of urban policy in Curitiba: the revision process of land use regulations from the perspective of the social actors involved**

**Abstract:** The following article discusses the latest revision of laws that regulate the land use in Curitiba. Based on records on that review process and the report of the main entities involved, the objective was to examine possible permanencies and discontinuities in the way of conducting local urban policy. Centralized in three social actors – public authorities, businessmen and entities that support housing movements – the dispute over the normative content was concentrated in the development right quota, a hybrid tool, built from flexibilization of urban legislation and deviation from the original conception and from what is dictated by federal regulations. In addition to the consequences of such flexibility, conflicts over the permanence of the instrument and its format of application were crossed by a controversial revision process, which had as one of the main reasons for conflict the official space to be used for public debate. As a result of this process, pressures made within the Curitiba City Council point to the costs of public legitimation that mark current democratic conditions.

**Keywords:** City council. Democratic participation. Technocracy myth. Development rights. Urban flexibility.

---

## Referências

ACP (Associação Comercial do Paraná). *Dez entidades unem-se para analisar os impactos da nova Lei de Zoneamento e Uso do solo de Curitiba*. Associação Comercial do Paraná, Curitiba, 21 jun. 2017. Notícias. Disponível em: <https://acpr.com.br/noticias/principais-temas-que-foram-propostos-pelo-projeto-de-lei-e-vaio-impactar-negativamente-no-desenvolvimento-da-cidade/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CONCITIBA (CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA). *Ata da 3ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo* (mensagem do prefeito nº 34 na Câmara Municipal de Curitiba). Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 27 set. 2018(a).

CONCITIBA (CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA). *Ata da 1ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional*. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 04 out. 2018(b).

CONCITIBA (CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA). *Ata da 3ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional*. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 8 nov. 2018(c). Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

COSTA, J. M. *Solo Criado*. São Paulo: Migalhas, 2014.

CURITIBA (Agência de Notícias da Prefeitura). Audiência pública no Barigui fecha primeira fase de debates. *Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba*, Curitiba, 03 out. 2017. Lei de Zoneamento. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/audiencia-publica-no-barigui-fecha-primeira-fase-de-debates/43640>. Acesso em: 29 set. 2018.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 140 de 23 de fevereiro de 2016(a)*. Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, que “Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba”; dispõe sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização de edificações no município de Curitiba. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 246 de 21 de maio de 2014*. Regulamenta o artigo 15, §1º, inciso XVII, da Lei Municipal nº 9.800, de 3 de janeiro de 2000, estabelece condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 295 de 24 de janeiro de 2011*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de Equipamentos Sociais, e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 359 de 08 de março de 2012*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 380, de 15 de março de 1993*. Dispõe sobre unidades de interesse especial de preservação (UIEP) e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção, nos termos da Lei nº 6.337/82. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 656 de 08 de julho de 2003*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Habitacional de Interesse Social – Vila Terra Santa e estabelece critérios para sua concessão. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CURITIBA. *Decreto Municipal nº 689 de 04 de maio de 2009*. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Expansão do Atendimento Educacional, da Secretaria Municipal da Educação e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 9.800, de 03 de janeiro de 2000(a)*. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba, revoga as leis nº 4.199/72, 5.234/75, 5.263/75, 5.490/76, 6.204/81, 6.769/85, 7.068/87 e 7.622/91, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 30 out. 2020.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 9.802, de 03 de janeiro de 2000(b)*. Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social, e revoga a Lei nº 7.841/91. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 9.803, de 03 de janeiro de 2000(c)*. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 13.620, de 04 de novembro de 2010*. Institui potencial construtivo relativo ao estádio Joaquim Américo Guimarães. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 28 maio 2018.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 15.511 de 10 de outubro de 2019*. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 28 out. 2020.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 15.661 de 03 de julho de 2020*. Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e cotas de potencial construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=398120>. Acesso em: 28 out. 2020.

CURITIBA. *Mensagem nº 33 de 27 de outubro de 2016(b)*. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select\\_action=&popup=s&chamado\\_por\\_link&pro\\_id=316062&pesquisa=](https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&pro_id=316062&pesquisa=). Acesso em: 03 jan. 2019.

FURTADO, F.; RABELLO, S.; BACELLAR, I. *Transferência do direito de construir*. caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

HORI, J. Efeitos econômicos da implantação do solo criado. *CJ Arquitetura*: Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 61-72, 1977.

IPPUC (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA). *Plano Diretor 2004*: O planejamento urbano de Curitiba. Curitiba: Ippuc, 2004.

KRÜGER, C. *Novo Zoneamento: entidades entregam análise do projeto de lei*. Câmara Municipal de Curitiba, Curitiba, 30 ago. 2018. Disponível em: [https://www.curitiba.pr.leg.br/ass\\_det.php?not=29946](https://www.curitiba.pr.leg.br/ass_det.php?not=29946). Acesso em: 29 jul. 2020.

MOBILIZA CURITIBA. *Panela de Pressão: Queremos mais tempo para participar do zoneamento! Mobiliza Curitiba*, Curitiba, 04 maio 2016. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2016/05/04/panela-de-pressao-queremos-mais-tempo-para-participar-do-zoneamento/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OLIVEIRA, D. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

POLUCHA, R. S. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: cota de potencial construtivo de Curitiba. In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2017, São Paulo. Anais... Belo Horizonte: ANPUR, 2017.

REPRESENTANTE DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO. [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (41 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 1 DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (26 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 2 DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (56 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 4 DO PODER EXECUTIVO. [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (156 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 1 DO PODER LEGISLATIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (46 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 1 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (73 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 2 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o representante 3 do setor produtivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 3 DO SETOR PRODUTIVO. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o representante 2 do setor produtivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 4 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (69 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 5 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (95 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

REPRESENTANTE 6 DO SETOR PRODUTIVO. [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (90 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita em Silva (2019).

SANCHEZ, F. E. G. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANCHEZ, F. E. G. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégia e escalas de ação política. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, n. 16, p. 31-49, 2001.

SCHRAMM, F. P. Revisão da Lei de Zoneamento precisa de participação popular. *Brasil de Fato*, Curitiba, 20 maio 2016. Paraná. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/05/20/revisao-da-lei-de-zoneamento-precisa-de-participacao-popular/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SILVA, M. M. Cota de potencial construtivo: natureza da ferramenta frente aos instrumentos tradicionais de solo criado em Curitiba. In: V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018, Salvador. *Anais V ENANPARQ*. Salvador: FAUFBA, 2018. v. 7, p. 11121-11142.

SILVA, M. M. *O fetiche dos instrumentos de solo criado: A experiência da aplicação da cota de potencial construtivo em Curitiba*. 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVA, M. M.; POLUCHA, R. S.; CIFFONI, A. L. P. S. Flexibilização nos instrumentos de solo criado: o caso das cotas de potencial construtivo em Curitiba. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SOLO URBANO, 3, 2017. Curitiba. Zinacantepec, México: Colegio Mexiquense, 2017. (CD Rom).

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). *Conselheiras do Concitiba questionam Ippuc sobre reuniões paralelas no processo de revisão do Zoneamento*. Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos, Curitiba, 20 jul. 2018(a). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/conselheiras-do-concitiba-questionam-ippuc-sobre-reunioes-paralelas-no-processo-de-revisao-do-zoneamento/22872>. Acesso em: 30 set. 2018.

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). *Proposta de Zoneamento de Curitiba chega à Câmara enquanto IPPUC realiza reuniões paralelas com empresários*. Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos, Curitiba, 1º ago. 2018(b). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/proposta-de-zoneamento-de-curitiba-chega-a-camara-enquanto-ippuc-realiza-reunioes-paralelas-com-empresarios/22875>. Acesso em: 30 set. 2018.

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). *Tramitação da Lei de Zoneamento de Curitiba pode ser suspensa por não passar por conselho fiscalizador*. Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos, Curitiba, 21 ago. 2018(c). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/tramitacao-da-lei-de-zoneamento-de-curitiba-pode-ser-suspensa-por-nao-passar-por-conselho-fiscalizador/22883>. Acesso em: 30 set. 2018.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Mônica Máximo da. Permanências e descontinuidades na condução da política urbana em Curitiba: o processo de revisão das normativas de uso e ocupação do solo sob a perspectiva dos segmentos sociais envolvidos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 63-91, jul./dez. 2020.

---



# O Parque linear Capibaribe em Recife/PE e a revisão do plano diretor da cidade: interfaces jurídicas

## **Fernanda Carolina Costa**

Advogada e Urbanista. Especialista em Planejamento e Uso Solo Urbano pelo IPPUR/UFRJ. Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE.

## **Klaus Ludwig Schilling Maciel**

Advogado e Tecnólogo em Gestão Ambiental. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

---

**Resumo:** A municipalidade de Recife, capital do Estado de Pernambuco, reconheceu a elaboração de parque linear como melhor estratégia para a destinação coletiva de uso público das margens e entorno de rio urbano que caracteriza a cidade – o rio Capibaribe. A ferramenta urbanística propõe remodelação do espaço urbano, adotando o curso hídrico como novo eixo estruturador da urbe. Para tanto, após anos de pesquisas e elaboração da proposta, foram traçados meios de adequações em benefício da mobilidade, da capacidade de resiliência urbana frente às mudanças climáticas, de acréscimo de áreas verdes e, sobretudo, do convívio e maior interação das pessoas com as águas na dinâmica da cidade. Para que atenda suas finalidades, o instrumento urbanístico requer segurança jurídica por meio de instrumentos legais que delimitem o espaço de abrangência do projeto, regulamentando-se as regras de uso e a ocupação da área beneficiada. Ocorre que, consoante se verifica no presente estudo, as propostas de regulamentação normativa indicadas no âmbito da estruturação do Parque Capibaribe não foram recepcionadas na atual revisão do Plano Diretor do Recife – Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018. Dessa forma, são gerados riscos iminentes do parque linear não atender suas finalidades, ao passo que se agravam as omissões estatais quanto à função socioambiental na destinação dos espaços urbanos.

**Palavras-chave:** Parque linear. Plano Diretor. Zoneamento urbano socioambiental.

**Sumário:** Introdução – I Breves linhas sobre o Parque Capibaribe – II Natureza jurídica dos parques lineares – III O parque linear e áreas do entorno: necessária revisão do zoneamento urbanístico – IV Reflexões finais – Referências

---

## Introdução

São aspectos de destaque na morfologia e na paisagem urbana de Recife a presença de cursos hídricos caudalosos e a resistência de significativas áreas verdes, incluindo remanescentes da Mata Atlântica e de manguezais. Não obstante, o processo histórico de desenvolvimento da cidade revela formas de ocupação

que não priorizaram as oportunidades (inclusive com retorno econômico) de integração entre a preservação do patrimônio ambiental e o crescimento da urbe.

O resultado é o atual contexto de inúmeros conflitos socioambientais, comuns aos centros urbanos do país, especialmente quanto aos desafios relacionados à destinação correta de resíduos sólidos, ao esgotamento sanitário ainda insuficiente, à forte pressão imobiliária sobre as áreas verdes, às unidades de conservação carentes de plano de manejo, à ocupação desordenada em áreas de risco e de preservação permanente, aos alagamentos recorrentes e ao baixo controle de qualidade do ar. Realçamos o crescente comprometimento da mobilidade urbana, quesito no qual o Recife é líder brasileiro no *ranking* de piores tráfegos mundiais.<sup>1</sup> Cabe ainda o destaque do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que inseriu a costa recifense na 16ª posição dentre os locais mais vulneráveis a mudanças do clima, segundo relatório de 2014. O alerta conduziu o Poder Executivo local a reconhecer o estado de emergência climática via Decreto Municipal nº 33.080/2019, assumindo voluntariamente o compromisso com a neutralização do carbono até 2050 e, assim, instituindo esforços e metas na busca por uma nova modelagem e por novos usos do espaço urbano.

Diante desse cenário, foi elaborado no Recife o plano urbanístico do parque linear – Parque Capibaribe, resultado de anos de pesquisas e diagnósticos realizados por uma equipe multidisciplinar, com ampla participação da sociedade civil, destinando-se à construção participativa de soluções sistêmicas de cunho socioambiental e espacial para a cidade. Em conjunto, os traçados e as diretrizes do parque ainda consideraram amplo estudo jurídico do zoneamento e das áreas especialmente protegidas de Recife, resultando em recomendações voltadas a garantir, no âmbito legal, o alcance dos objetivos que motivaram e fundamentaram a ferramenta urbanístico-ambiental proposta.

Após elaboração do projeto Parque Capibaribe, a prefeitura do Recife contratou, em 2018, consultoria especializada na revisão das principais normas urbanísticas da cidade. No respectivo edital de licitação, o Termo de Referência previu a obrigatoriedade da análise dos projetos estruturadores em andamento ou em execução na cidade (aí inserido o Parque Capibaribe). Ocorre que, segundo se verifica no primeiro produto daquela contratação, o Projeto de Lei do Executivo – PLE nº 28/2018 –, que revisa o Plano Diretor da cidade (Lei recifense nº 17.511/2008), apesar de ter mantido no novo texto legal a viabilidade do Parque Capibaribe, optou por desconsiderar os estudos realizados ao reduzir a área de influência do projeto, passível de regulação específica, sem a devida observância ao princípio da motivação.

<sup>1</sup> TOMTOM. International BV. *Traffic Index*. Disponível em: [https://www.tomtom.com/en\\_gb/traffic-index/ranking/](https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking/). Acesso em: 10 jul. 2020.

Nos termos delineados no presente artigo, a atual redação do PLE nº 28/2018 deixa de expor as razões técnicas que afastaram o zoneamento e os parâmetros urbanísticos indicados no plano do parque, caracterizando manifesto descumprimento aos termos da contratação realizada para atualização da lei. Por outro prisma, resta também comprometida a transparência exigida no processo participativo de revisão do Plano Diretor, contrariando-se regras da Constituição do Estado de Pernambuco,<sup>2</sup> do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001<sup>3</sup>) e do ainda vigente Plano Diretor de Recife (Lei Municipal nº 17.511/2008<sup>4</sup>).

A pesquisa aqui realizada apresenta natureza aplicada, com objetivo de verificar a regularidade do Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018, especialmente nos dispositivos que regulamentam espaço já destinado a parque linear e suas áreas de influência. Foram adotados procedimentos de consulta bibliográfica, buscando-se referências sobre a temática em doutrina especializada, bem como pesquisa documental, essencialmente sobre atos normativos incidentes sobre a matéria. O presente artigo realiza estudo de caso sobre o Parque Capibaribe projetado para o entorno de rio urbano e adjacências, pautando-se nas informações públicas disponíveis sobre o instrumento. A análise jurídica vertida neste estudo busca comparar, de um lado, as proteções legais propostas no âmbito do projeto urbanístico e, de outro, aquelas apresentadas no projeto de lei conduzido à aprovação do legislativo municipal, no intuito de identificar eventuais lacunas ou contradições havidas entre o texto legal e a finalidade do instrumento urbanístico aprovado.

<sup>2</sup> Nos termos do art. 144 da Constituição pernambucana, em seu Capítulo sobre a Política Urbanística, temos que:

“Art. 144. A Política de desenvolvimento urbano será formulada e executada pelo Estado e Municípios, de acordo com as diretrizes fixadas em lei, visando a atender à função social do solo urbano, ao crescimento ordenado e harmônico das cidades e ao bem-estar dos seus habitantes. [...] §2º No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano o Estado e os Municípios deverão assegurar: d) a participação ativa das entidades civis e grupos sociais organizados, na elaboração e execução de planos, programas e projetos e na solução dos problemas que lhe sejam concernentes; e) o amplo acesso da população às informações sobre desenvolvimento urbano e regional [...]”.

<sup>3</sup> Lei nº 10.257/2001 – “Art. 40. O plano diretor, 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”.

<sup>4</sup> Lei Municipal nº 17.511/2008 – “Art. 216 O Plano Diretor do Recife será revisto a cada 10 (dez) anos ou sempre que mudanças significativas na evolução urbana o recomendarem. [...] §2º O processo de revisão do Plano Diretor do Recife compreenderá a execução de atividades técnicas, voltadas para a produção de estudos, diagnósticos e formulação de propostas e atividades estruturadas para a sua discussão com a sociedade”.

## I Breves linhas sobre o Parque Capibaribe

A concepção de um parque linear no Município de Recife tem início oficial em setembro de 2013, quando a prefeitura da cidade, através da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAS), firmou um convênio de cooperação técnica com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por meio da rede de pesquisadores INCITI – Pesquisa e Inovação para as Cidades, para o desenvolvimento do Parque Capibaribe. Este núcleo de pesquisa foi formado por profissionais de notório saber da academia pernambucana, o projeto contou com atuação de arquitetos, engenheiros civis, urbanistas, biólogos, engenheiros florestais, sociólogos e economistas, bem como agentes públicos de órgãos governamentais, grupos comunitários e cidadãos, apenas para citar alguns dos conhecimentos científicos e saberes envolvidos.

Na época, segundo discurso do Poder Público municipal, a contratação visava um projeto de requalificação da cidade, a partir do curso hídrico como nova centralidade de referência para o espaço urbano, instituindo a meta de que estudos e diretrizes produzidos transformassem o Recife em uma cidade-parque. Isso significa elevar a taxa de área verde pública de 1,2m<sup>2</sup> por habitante para 20m<sup>2</sup> por habitante até 2037, quando o Recife completará 500 anos.<sup>5</sup> Assim, dos 250 quilômetros de curso total do rio Capibaribe, 15 quilômetros inseridos exclusivamente em Recife são objeto do projeto Parque Capibaribe em ambas as margens – totalizando 30 quilômetros de intervenção direta).<sup>6</sup>

Estão previstos o acréscimo de áreas verdes, o aumento do solo permeável para enfrentamento dos efeitos de mudanças climáticas e a viabilização de outras formas de circular no Recife – por meio de 12 passarelas, 45km de cicloviário e píeres para pequenas embarcações. São também propostos 51km de “ruas de infiltração”, que devem ter suas áreas verdes qualificadas, atuando como corredores ecológicos urbanos na conexão entre as áreas de maior vitalidade da cidade e o curso hídrico. O resultado é a transformação da área do projeto em um sistema de parques urbanos e de áreas verdes conectados.

## II Natureza jurídica dos parques lineares

Fontes de inspiração para os parques lineares podem ser observadas na Europa em meados do século XIX, quando bulevares e projetos eram arquitetados com finalidades estéticas e recreativas. Acolhendo o movimento urbanístico,

<sup>5</sup> RECIFE. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Parque Capibaribe*. [s.d.]. Disponível em: <https://meioambiente.recife.pe.gov.br/parque-capibaribe>. Acesso em: 20 jul. 2020.

<sup>6</sup> RECIFE. *Parque Capibaribe*. 2020. Disponível em: <https://parquecapibaribe.org/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

os Estados Unidos introduziram as vias-parque (*parkways*), também voltadas à função de cenário que tinham tais corredores verdes. A técnica recebeu maiores perspectivas quando movimentos ambientalistas dos anos 1980 identificaram na ferramenta urbanística um meio eficaz de preservação e conservação de áreas verdes públicas nas cidades, admitindo territórios de uso democrático – alinhados com a urbanização pautada nos princípios do desenvolvimento sustentável – bem como a construção de espaços destinados ao controle de degradações ambientais e culturais, contando ainda com a finalidade educativa por meio da convivência harmônica entre homem e meio ambiente (sendo ele construído ou natural).<sup>7 8</sup> No mundo, são exemplos: a Alemanha, com o rio Isar; a França, com o rio Sena; e a Coreia do Sul, com o rio Cheonggyecheon. No Brasil, alguns casos também se destacam. São eles: Tijuco Preto, em São Paulo, e o rio das Velhas, em Minas Gerais – conforme referências de Palmer *et al.*; Özgüner *et al.*; Frischenbruder e Pellegrino; e Rollo, Gallardo e Ribeiro; todos citados por Cometti, Cabral e Conceição (2019).<sup>9</sup>

Dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, VIII, competir aos municípios a promoção de ordenamentos territoriais adequados, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. No exercício de tal atribuição, o ente público deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182, também da Carta Magna) o que está inexoravelmente atrelado à garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o qual compromete-se a qualidade de vida do cidadão, nos termos do art. 225 do texto constitucional.

Na regulamentação do artigo 182, a Lei n° 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) confia ao Plano Diretor dos municípios a implementação da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cuidando, dentre outras diretrizes, de corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV).

<sup>7</sup> GIORDANO, Lucilia do Carmo. *Análise de um conjunto de procedimentos metodológicos para a delimitação de corredores verdes (greenways) ao longo de cursos fluviais*. Rio Claro: UNESP, 2004. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11449/102933>. Acesso em: 25 jul. 2020.

<sup>8</sup> MORA, Natalia Mayorga. *Experiências de parques lineares no Brasil: espaços multifuncionais com o potencial de oferecer alternativas a problemas de drenagem e águas urbanas*. Nota técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nº 518. Disponível em: <https://bit.ly/2RwN4CO>. Acesso em: 25 jul. 2020.

<sup>9</sup> COMETTI, J. L. S.; CABRAL, J. J. da S. P.; CONCEIÇÃO, T. M. da. Caminhos para a revitalização do riacho do Cavouco em Recife-PE. In: MARTINS, Bianca Camargo (Org.). *Desafios e possibilidades do desenvolvimento regional e urbano*. Ponta Grossa: Atena, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ZJtgRq>. Acesso em: 25 jul. 2020.

É nesse sentido que o parque linear surge nas normas municipais como instrumento de requalificação urbana diretamente atrelado aos cursos hídricos. A evolução do conceito jurídico dos parques lineares pode ser bem observada na revisão do Plano Diretor de São Paulo. Na redação do plano pretérito (Lei paulistana nº 13.430/2002), os parques lineares eram definidos como “intervenções urbanísticas que visam recuperar para os cidadãos a consciência do sítio natural em que vivem, ampliando progressivamente as áreas verdes” (art. 106, §1º da norma revogada). Em sua versão atual, o Plano Diretor de São Paulo – Lei paulistana nº 16.050/2014 – assim expandiu o conceito e relevância do instrumento:

Art. 273. Os parques lineares são intervenções urbanísticas associadas aos cursos d’água, principalmente aqueles inseridos no tecido urbano, tendo como principais objetivos: I – proteger e recuperar as áreas de preservação permanente e os ecossistemas ligados aos corpos d’água; II – proteger, conservar e recuperar corredores ecológicos; III – conectar áreas verdes e espaços públicos; IV – controlar enchentes; V – evitar a ocupação inadequada dos fundos de vale; VI – propiciar áreas verdes destinadas à conservação ambiental, lazer, fruição e atividades culturais; VII – ampliar a percepção dos cidadãos sobre o meio físico. (SÃO PAULO, 2014)

No Recife, seu Plano Diretor – Lei Municipal nº 17.511/2008 –, sem conceituar o instrumento, apenas faz referência expressa aos parques lineares quando indica tratar-se de um dos mecanismos de “fomento para usos do solo compatíveis com áreas de interesse para drenagem” no manejo de águas pluviais. Por outro lado, a norma enumera, nos incisos de seu artigo 193,<sup>10</sup> “áreas com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas” específicas, dentre as quais está a presença expressa das margens do rio Capibaribe. Em razão de suas fragilidades e vocações, tais áreas devem receber “promoção, planejamento, controle e gestão por meio de programas e projetos especiais de urbanização”,<sup>11</sup> os quais, por sua vez, deverão regular “as intervenções que promovam a requalificação urbana, a sustentabilidade, com inclusão sócio-espacial e dinamização econômica”<sup>12</sup> daquelas áreas previstas.

<sup>10</sup> Art. 193. “São definidas como áreas com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas para implantação de projetos especiais: I – margens do Rio Beberibe; II – *margens do Rio Capibaribe*; III – margens do Rio Tejipiú; IV – Parque dos Manguezais [...]”.

<sup>11</sup> Art. 147. “Para promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano serão adotados pelo Município do Recife, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana: [...] i) programas e projetos especiais de urbanização; [...]”.

<sup>12</sup> Art. 192. “Os projetos especiais serão definidos para áreas que podem ser objeto de intervenções, que promovam sua requalificação urbana, sua sustentabilidade, com inclusão socioespacial e dinamização econômica”.

Vale observar que, nos termos do artigo 194 do Plano Diretor, “para as áreas destinadas à implantação de projetos especiais deverão ser elaborados planos específicos que deverão observar objetivos traçados pelo mesmo dispositivo. É nesse documento que deverá constar a justificativa do traçado do projeto, as recomendações de adequações do território, bem como as métricas concretas que permitam avaliar o atendimento aos objetivos previstos para determinada área da cidade. Com isso, o plano é um mecanismo que busca garantir a transparência, a participação social e a segurança técnica e jurídica ao processo de requalificação de espaços urbanos de reconhecida fragilidade. Com efeito, cabe ao Poder Público garantir amplo acesso e publicação do PURA (Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental), sob risco de descumprir a garantia de participação social na gestão democrática dos processos de decisão e planejamento urbano. Para o Parque Capibaribe foi elaborado o Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental (PURA), em fase de formatação para divulgação.<sup>13</sup>

Diante destes direcionamentos, o projeto urbanístico contratado pela Prefeitura de Recife, partindo do tratamento das margens do rio Capibaribe, encontrou nos mais modernos conceitos de parques lineares a solução proposta para a área e seu entorno. Na proposta de revisão do Plano Diretor (PD) de Recife, verifica-se que o Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018 mantém a previsão de projetos especiais para áreas objeto de requalificação urbana e a obrigatoriedade de elaboração de planos urbanísticos específicos, mas deixa passar a oportunidade de tratar o conceito dos parques lineares.

### III O parque linear e áreas do entorno: necessária revisão do zoneamento urbanístico

O Plano Diretor comporta regras de ordenação do uso e ocupação do solo, cuja observância é medida indispensável para evitar a deterioração da qualidade ambiental nos centros urbanos. Para se atingir tal objetivo, a administração pública se vale do instrumento do zoneamento que consiste na repartição da cidade em zonas segundo seus potenciais e suas precípuas destinações de uso (residencial, comercial, industrial, institucional) e ocupação do solo (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos, gabaritos, área e testada mínimas do lote).<sup>14</sup> Por força do Plano Diretor de Recife, cabe à LUOS – Lei Municipal nº 16.176/96 – a instituição do zoneamento urbano, com indicação de parâmetros urbanísticos próprios para cada zona identificada em suas peculiaridades e potenciais.

<sup>13</sup> FERREIRA, Lene. *Plano Urbanístico Ambiental é mais um legado do Parque Capibaribe*. Recife: 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32AzeWn>. Acesso em: 10 ago. 2020.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

Para o artigo 194<sup>15</sup> do ainda vigente Plano Diretor de Recife, os projetos especiais possuem objetivos que impõem metas abrangentes, voltadas a melhorias de cunho social, ecológico, espacial e econômico. Preservando a amplitude dos projetos especiais, a proposta de revisão do Plano Diretor (Projeto de Lei nº 28/2018) segue no mesmo sentido.<sup>16</sup> Para projetos especiais destinados a estabelecer parques lineares, garantir aquela gama de resultados implica exigir que seus estudos prevejam os efeitos que as intervenções promoverão na dinâmica da urbe, identificando, assim, a área de influência do projeto para além do perímetro de modificações diretas.

Com enfoque no Parque Capibaribe, a dimensão dos resultados pretendidos com o projeto já era sinalizada desde sua concepção, em razão da edilidade atrelar à contratação significativa expansão da área verde do Recife, até 2037, para fins, inclusive, de maior segurança climática.

Sob essa perspectiva, o projeto do Parque Capibaribe cuidou de prever também os efeitos não pretendidos e merecedores de especial controle. Dentre os impactos da instalação de um parque linear,<sup>17 18</sup> destacamos a valoração dos

<sup>15</sup> Art. 194. “Para as áreas destinadas à implantação de projetos especiais deverão ser elaborados planos específicos, considerando os seguintes objetivos: I – promover a dinamização econômica, através do estímulo a atividades de comércio e serviços; de cultura e lazer; turismo e negócios, em função da vocação específica da área objeto de intervenção; II – promover a inclusão sócio-espacial, através da requalificação de áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria da acessibilidade, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária; III – reassentar as famílias ocupantes das áreas de preservação ambiental ou risco; IV – reabilitar e conservar o patrimônio histórico da cidade, potencializando a vocação do Recife para Patrimônio Histórico da Humanidade; V – reabilitar e conservar o meio ambiente, promovendo a recuperação, a proteção, a conservação e a preservação das áreas de ambiente natural, garantindo o uso sustentável desse patrimônio para as presentes e futuras gerações; VI – priorizar os investimentos em infra-estrutura, principalmente de saneamento e sistema viário e de transporte; VII – implantar mecanismos que viabilizem parcerias entre o poder público e a iniciativa privada; e, VIII – promover a inclusão sócio-espacial da população local, através da dinamização econômica com alternativas de trabalho e renda e pela intervenção física nas áreas de urbanização precária”.

<sup>16</sup> Art. 142. “Para implantação de Projetos Especiais deverão ser elaborados Projetos Urbanos Específicos, de modo a atender os seguintes objetivos: I – estimular atividades de comércio e serviços; de cultura e lazer; turismo e negócios, em função da vocação específica da área objeto de intervenção; II – requalificar áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria da acessibilidade nas edificações e no espaço público, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária, da dinamização econômica com alternativas de geração de trabalho e renda; III – reassentar as famílias ocupantes das áreas de preservação ambiental ou risco; IV – reabilitar e conservar o patrimônio cultural da cidade, observadas as determinações do Plano de Preservação do Patrimônio Cultural, e as Resoluções Estadual e Federal pertinentes; V – reabilitar e conservar o meio ambiente promovendo a recuperação, a proteção, a conservação das áreas de ambiente natural, e especialmente conectando-as por meio de corredores urbanos e ambientais qualificados, de modo a garantir o uso sustentável desse patrimônio para as gerações presentes e futuras; VI – priorizar os investimentos em infraestrutura, principalmente de saneamento, de transporte público e mobilidade ativa; VII – implantar mecanismos que viabilizem parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Parágrafo único. As áreas passíveis de receber Projetos Especiais poderão ser objeto de Operações Urbanas Consorciadas (OUC), desde que observem as condicionantes e os requisitos para aplicação do referido instrumento”.

<sup>17</sup> SÃO PAULO. Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura do Município de São Paulo; Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LabHab FAUUSP. *Instrumentos Legais Necessários à Implantação de Parques Lineares*. Produto 04. Relatório 2. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/35HONPN>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>18</sup> ALENCAR, Anna Karina Borges de; SÁ, Werther Lima Ferraz de. O parque Capibaribe no Recife: uma análise entre vulnerabilidade social e integração socioespacial dos espaços públicos verdes nas margens

terrenos próximos, que tende a estimular gradativa pressão imobiliária – promovendo adensamentos e verticalizações contrários à urbanização proposta no entorno. A consequência agrava a já saturada capacidade de suporte do tráfego local, comprometendo igualmente a qualidade dos elementos naturais e construídos que compõem a paisagem urbana. Sob um prisma social, o alerta é para possibilidades de verificação do indevido processo de gentrificação – expulsão de comunidades de baixa renda de áreas próximas –, o que se mostraria diametralmente oposto à finalidade da proposta. Conquanto componha a metrópole mais rica do Norte/Nordeste, sétima do país, a desigualdade na concentração de renda segue aumentando, com índice de Gini em 0,68 (dados de 2010).<sup>19</sup> Segundo estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Recife apresentou o pior resultado no que se refere à condição de vulnerabilidade social no período entre 2011 e 2015, com crescimento de 16%, ficando muito à frente de outras capitais brasileiras<sup>20</sup>.

A este respeito, estudo produzido no âmbito do projeto Parque Capibaribe, assim alerta:

No caso de áreas hoje pouco valorizadas, é provável que o solo receba um incremento no valor de mercado, e que seja observado um processo de gentrificação similar. Portanto, em ambas as transformações ou revitalizações urbanas o efeito sócio-segregador *tem de ser considerado e reparado em aparato legal*. [...] Revitalizar a borda do rio Capibaribe implica incrementar os usos das margens e dos lotes adjacentes; significa também dotar de infraestrutura e qualidade espacial toda uma interface ribeira que hoje não possui tais qualidades, ainda com todo o valor ambiental natural. Tudo indica que o Parque Capibaribe terá como consequência a vitalidade microeconômica do entorno. *No entanto, ter-se-á maior controle sobre o desenvolvimento da área por meio de parâmetros construtivos bem definidos quanto à tipologia edilícia, e mais precisamente a constituição da interface público-privada da frente d'água.*<sup>21</sup> (grifo nosso)

O cuidado é redobrado nos municípios que, assim como Recife, mantêm assegurado o “direito de protocolo”,<sup>22</sup> que garante aos projetos urbanísticos sua

do rio. *Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, vol. 7, n° 2, p. 163-185, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>19</sup> BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Índice de Gini* (2010).

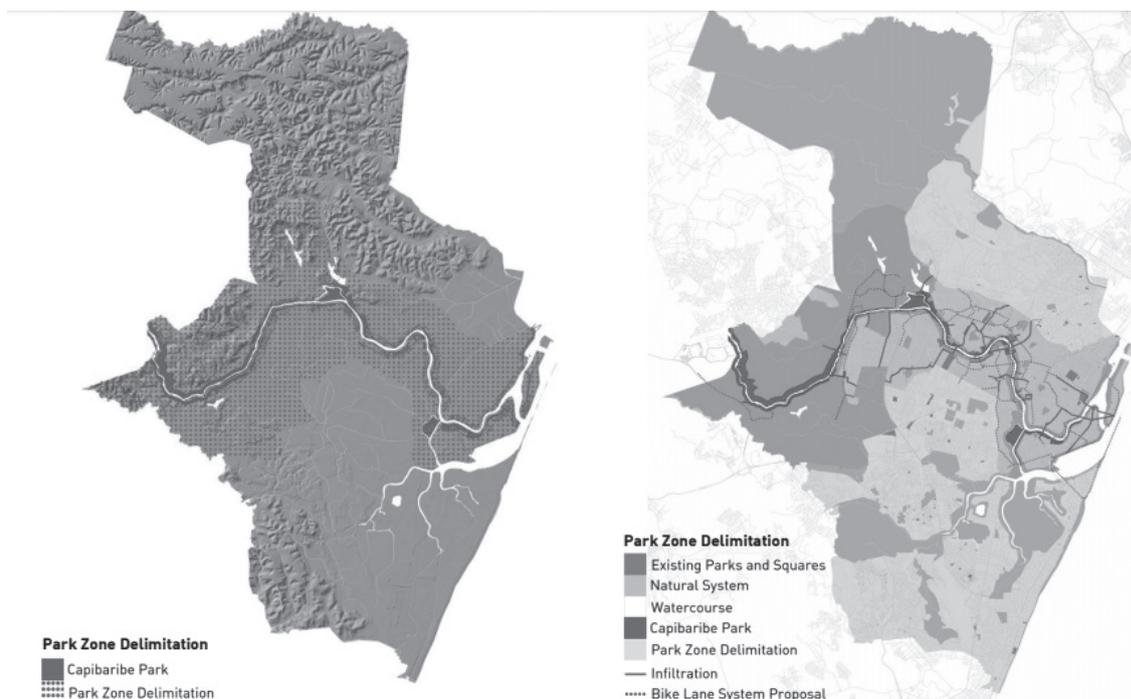
<sup>20</sup> BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Dados de vulnerabilidade social por cor, sexo e domicílio* (2017).

<sup>21</sup> MACHRY, Sabrina. *Grandes projetos urbanos no Recife – PE: Novo Recife e Parque Capibaribe*. Recife: 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2RCbyKU>. Acesso em: 16 ago. 2020.

<sup>22</sup> Plano Diretor de Recife (Lei Municipal nº 17.511/2008). “Art. 226. Os requerimentos referentes aos pedidos de Aprovação de Projeto, Legalização, Alterações durante a obra, Licença de Construção, Habite-se, Aceite-se, ou outros processos interligados, serão analisados segundo as leis vigentes à época do protocolamento do projeto inicial ou reforma que os motivaram”.

submissão às normas vigentes ao tempo de apresentação do pedido junto à edilidade, poupando-os de adequações impostas por normas posteriores, ainda que não realizada e pendente qualquer análise e aprovação do projeto. Em outras palavras, é preciso evitar que a divulgação da implantação do parque linear e consequente conhecimento a respeito da valorização de áreas do entorno acarretem uma corrida por protocolos de projetos urbanísticos em áreas beneficiadas antes de receberem regulamentações específicas.

Diante disso, após anos de estudos e diagnósticos sociais, econômicos, de flora e de fauna, o plano urbanístico do projeto Parque Capibaribe delimitou sua área de influência em aproximadamente 7.250 hectares, denominada Zona Parque. O zoneamento, adotado como instrumento de prevenção e de controle dos efeitos não pretendidos pelo parque, ainda prevê parâmetros urbanísticos específicos para os espaços ali inseridos, atentando para diferentes vocações e usos verificados. A constituição da Zona Parque decorre precipuamente do alcance dos efeitos socioeconômicos promovidos pelo traçado do projeto – incluindo equipamentos urbanos, sistema de ciclovias e ruas de infiltração propostas – e pela conexão das demais áreas verdes existentes na cidade:



**Figura 1:** Delimitação da Zona Parque.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> MACÊDO, A. F.; MENESES, A. R. S.; MONTEIRO, C. M. G.; CARVALHO, L. Capibaribe park: re-weaving a city through green and public spaces. In: *International making cities livable*. Bristol: 2015. Disponível em: [https://inciti.org/wp-content/uploads/2019/02/Paper\\_Capibaribe-Park\\_LIVABLE.pdf](https://inciti.org/wp-content/uploads/2019/02/Paper_Capibaribe-Park_LIVABLE.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

A Zona Parque, compreendida como perímetro de área de influência do projeto, propõe uma revisão do zoneamento urbano da cidade do Recife, a fim de: (i) compatibilizar dispositivos programáticos contidos nas diretrizes e nos objetivos das normas vigentes; (ii) assegurar garantias constitucionais e legais àqueles que já ocupam as áreas que serão impactadas; (iii) definir usos permitidos, tolerados e proibidos, restrições e incentivos; e (iv) propor melhores coeficientes construtivos, gabaritos e taxas de ocupação condizentes com as vocações econômicas, paisagísticas e socioambientais da área.

A princípio, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAS) do Recife assim defendia publicamente o zoneamento proposto:

*A área de intervenção envolve mais de um terço da área da cidade. Isso porque o projeto, de 30 km de extensão, não foi pensado de forma linear. Ele prevê ações num raio de 500 metros a partir de cada margem, o que resulta em uma área de influência de 7.250 hectares. Assim, o Parque Capibaribe abrange 35 bairros, que vão gradualmente se transformar em bairros-parque, atingindo 400 mil habitantes do Recife.<sup>24</sup>*

Desta forma, diante dos apontamentos levantados pelo projeto Parque Capibaribe, a etapa seguinte consistiria em converter seu Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental (PURA) em norma municipal – a exemplo da Lei recifense nº 18.138/2015, que institui e regulamenta o Plano Específico para o Cais Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, propondo-se a alteração do zoneamento em vigor. Deixando à parte as críticas sobre o projeto do cais, a formalidade de sua conversão em ato legal, em tese, garante mecanismos de controle social mais amplos, o que não deve ser negado ao plano especial do parque. A esse respeito, a recomendação estaria em consonância com o próprio PLE nº 28/2018 (art. 143, VIII e IX), que passa a exigir força cogente aos projetos especiais via lei específica ou decreto, a depender da promoção de alterações em parâmetros urbanísticos ou não, respectivamente (este é outro ponto reservado a discussões seguintes). Assim, estaria garantido o efetivo proveito aos estudos realizados, utilizados enquanto exposição de motivos para justificar tecnicamente a incorporação de novos parâmetros para determinadas áreas de Recife.

Ocorre que a normatização do PURA, até o momento, ainda não foi realizada. Dessa forma, em 2018, quando a Prefeitura de Recife contratou consultoria para revisão do Plano Diretor da cidade, acreditava-se que as recomendações elaboradas no âmbito do Parque Capibaribe seriam alvo de análise com as devidas

<sup>24</sup> RECIFE. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Parque Capibaribe*. [s.d.]. Disponível em: <https://meioambiente.recife.pe.gov.br/parque-capibaribe>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ponderações técnicas da nova equipe especializada. A expectativa tinha por fundamento o próprio Termo de Referência da contratação, que assim exige da empresa vencedora:

Realização de análise dos projetos estruturadores que possam afetar as tendências de crescimento, adensamento ou transformação do espaço e da dinâmica urbana, estando em fase de planejamento ou de implantação. Nessa análise devem ser considerados os impactos ambientais adversos e benéficos dos projetos estruturadores.

Não obstante, aquela consultoria para revisão do Plano Diretor (Lei recifense nº 17.511/2008), ao apresentar seu primeiro produto, consistente no Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018, manteve na redação a previsão do Parque Capibaribe. Entretanto, ela desconsiderou as recomendações de zoneamento e os parâmetros urbanísticos propostos, sem a devida contraposição técnica que justificaria o afastamento dos trabalhos realizados. Veja-se que o Projeto de Lei, dentre outras zonas que propõe para a cidade, cria a Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) Capibaribe. Nela, verifica-se que o Parque Capibaribe é reduzido a seus equipamentos urbanos, restritos à parcela de faixa *non aedificandi* do rio Capibaribe:

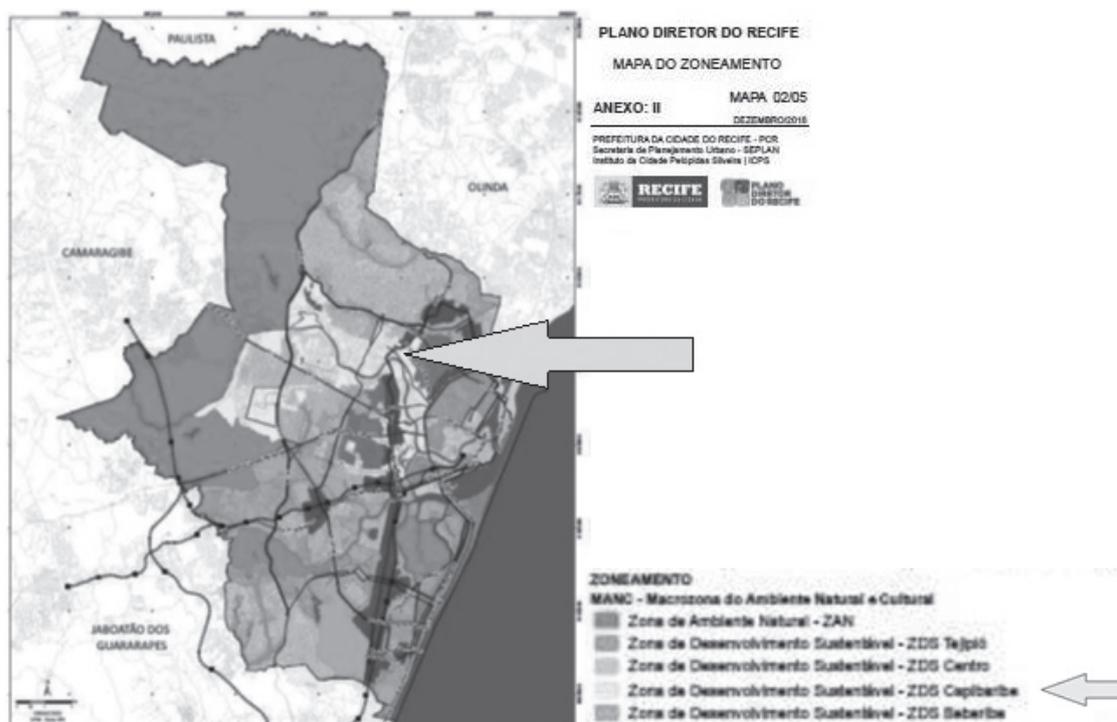
Art. 50. As Zonas de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) estão localizadas de acordo com os corpos hídricos principais e secundários formadores das suas respectivas bacias hidrográficas subdivididas em: [...]

II – a Zona de Desenvolvimento Sustentável Capibaribe (ZDS Capibaribe) se caracteriza pela concentração de média e alta densidade populacional e construtiva nas margens esquerda e direita do Rio Capibaribe, além de:

- a) configurar-se num recorte do território que revela significativa relação entre o sítio natural e os valores materiais e imateriais, consolidados ao longo do tempo e expressos na identidade do Recife, bem como da presença das práticas de atividade pesqueira;
- b) possuir faixa *non aedificandi* do Rio Capibaribe, cuja definição considera a conservação e implantação exclusiva dos equipamentos *definidos pelo projeto do Parque Capibaribe*. (grifo nosso)

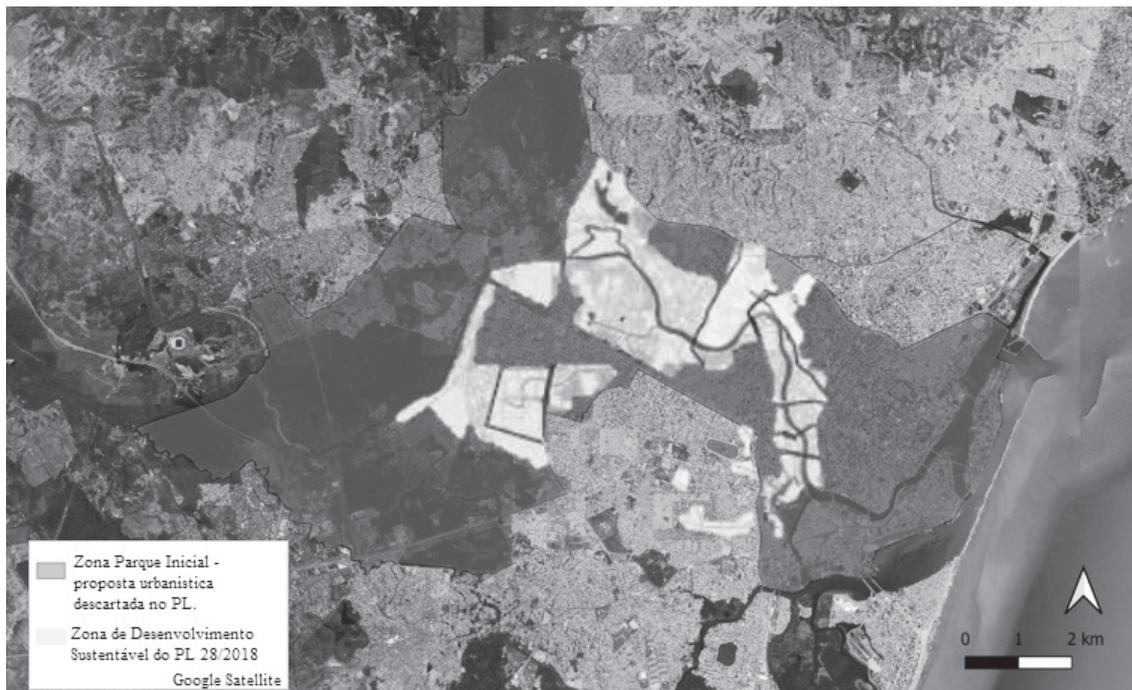
Como se não bastasse, o PLE nº 28/2018 não incorporou aquela Zona Parque – área de influência delimitada pelo projeto do Parque Capibaribe. Ao contrário, no entorno do rio Capibaribe a previsão do PLE apenas faz referência à

Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) Capibaribe. No anexo II do Mapa de Zoneamento do PLE nº 28/2018 (figura 2, abaixo), a referida “ZDS Capibaribe” é notoriamente inferior àquela Zona Parque proposta no bojo do plano urbanístico do Parque Capibaribe. Com a sobreposição dos polígonos daquela “Zona Parque” (figura 1) aos limites da “ZDS Capibaribe” proposta no PLE, fica evidente a redução das áreas:



**Figura 2:** Anexo II do PLE nº 28/2018<sup>25</sup> (com nosso destaque à ZDS Capibaribe)

<sup>25</sup> RECIFE. *Projeto de Lei nº 28, de 14 de dezembro de 2018*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.



**Figura 3:** Sobreposição da Zona Parque sugerida pela proposta do Parque linear [desconsiderada no Projeto de Lei] e da Zona de Desenvolvimento Sustentável do PLE nº 28/2018. (elaboração dos autores)

Na figura 3 é possível observar a redução de área protetiva vinculada ao Parque Capibaribe. A Zona Parque inicial compunha toda área lilás da imagem, enquanto o PLE nº 28/2018 evidencia a redução à área em amarelo delimitada.

A partir disso, interessante elencar os pontos críticos da análise sobre o PLE nº 28/2018: (i) dispõe seu artigo 141, §2º, que “os perímetros de todas as áreas destinadas a Projetos Especiais estão contidos no Anexo VII (Mapa dos Projetos Especiais) da presente lei”, ao que referido anexo, quando verificado, não deixa clara a área contemplada pelo Parque Capibaribe; (ii) sobre o traçado da “ZDS Capibaribe”, igualmente não se identifica no polígono qual seria o perímetro do Parque, tampouco se a ZDS tem por finalidade assegurar as regras de amortecimento ou a transição urbanística no entorno do Parque; (iii) o PLE rejeita imotivadamente a Zona Parque proposta pelo projeto Parque Capibaribe. Dessa forma, áreas que receberão influência do Parque deixarão de receber regulamentação específica, sendo retirados os vínculos paisagístico e conectivo desses espaços; (iv) observando-se a totalidade da “ZDS Capibaribe” do PLE, não estão previstos gabaritos de altura máximos, conforme definido no projeto do Parque Capibaribe. Caso aprovado, o risco de verticalizações permissivas compromete o projeto. Para melhor visualização do alegado, observe a seguir uma área às margens do rio Capibaribe que admite instalação de futuro empreendimento. Sobre ela, foram realizadas projeções comparativas que ilustram as diferentes opções de tratamento urbanístico em discussão:



**Figura 4:** Área às margens do rio, disponível para futuro empreendimento, e inserida no polígono do Parque Capibaribe. Imagem cedida pelo INCITI/UFPE.

CENÁRIO 01 PLANO DIRETOR 2008		ÁREAS (m <sup>2</sup> )	
		LOTE	566.049,98
Construção máxima (μ=1,5)	849.074,97	Construção proposta (aprox. μ=1,5)	840.000,00
Verde mínimo (70%)	345.524,48	Verde proposto (aprox. 71%)	349.529,13

**35 edf. – 40 pav.**





**Figuras 5 e 6:** Cenário à esquerda que mantém os gabaritos previstos atualmente, desconsiderando adequações propostas pelo projeto Parque Capibaribe. À direita, cenário em que há escalonamento gradativo a partir das margens do rio, proposto no âmbito do plano urbanístico do parque. Imagens cedidas pelo INCITI/UFPE.

Segundo o artigo 205 do PL nº 28/2018,<sup>26</sup> na “ZDS Capibaribe” propõe-se que os lotes ao longo das margens do rio Capibaribe mantenham a Taxa de Solo Natural (TSN) em 50%. Acontece que a ressalva é transitória, admitindo reduções posteriores por atos em que a participação pública não é obrigatória. Nas demais áreas da própria ZDS Capibaribe, a TSN prevista é de 30%, o que se mostra excessivamente permissivo, caso isso seja estendido futuramente à totalidade da zona.

Não bastasse tudo até aqui exposto, o PL nº 28/2018 é contraditório. Enquanto o texto não incorpora qualquer previsão do projeto urbanístico do Parque Capibaribe, reconhece, por outro lado: a obrigatoriedade e a relevância de que estudos dessa natureza consideram a definição do *perímetro do projeto*, impondo o dever de realizar a *caracterização do seu território de incidência*; a *identificação de impactos positivos e negativos* decorrentes das intervenções propostas sobre a economia local; e a definição de *parâmetros especiais de parcelamento*, de

<sup>26</sup> Art. 205. “Até a revisão da LUOS, para as Zonas de Ambiente Construído – ZAC, Zona de Reestruturação Urbana – ZRU, Zona Centro – ZC, Zonas do Ambiente Natural – ZAN e Zona de Desenvolvimento Sustentável – ZDS, a Taxa de Solo Natural (TSN) atenderá aos seguintes percentuais: I – nas ZAN – 50% (cinquenta por cento); IV – nas ZDS: a) nas áreas correspondentes ao perímetro transitório disposto no ANEXO VIII – 50% (cinquenta por cento); b) nas demais áreas – 30% (trinta por cento)”.

*uso e de ocupação do solo para o perímetro do projeto.*<sup>27</sup> A esse respeito, vale citar a norma urbanística de São Paulo (Plano Diretor Paulista – Lei Municipal nº 16.050/2014) que prevê em seu artigo 270, §1º, os requisitos mínimos de projetos em áreas de parques lineares, dentre os quais estão: (i) a identificação das demandas e das expectativas da população do entorno em relação às possibilidades de uso e de fruição dessas áreas e a indicação de formas de participação; (ii) a indicação prévia de áreas para a realocação da população afetada pelas obras, em especial aquela de baixa renda; (iii) a demonstração da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a ser promovida pela intervenção; e (iv) a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população aos corpos d'água, sempre que possível.

Em outras palavras, o texto submetido ao aval da Câmara de Vereadores impõe requisitos mínimos aos projetos urbanísticos especiais, mas descarta aqueles elaborados no âmbito do Parque Capibaribe, sem motivar tal ato de desaprovação.

Também não fica clara a intenção da norma quando o PLE nº 28/2018, na redação de seu artigo 123,<sup>28</sup> autoriza que novos Projetos Especiais poderão, por meio de lei específica, fixar um coeficiente de aproveitamento distinto dos limites do Plano Diretor – ao passo que, no artigo 141, §1º, especifica que o Projeto Especial do Parque Capibaribe está adstrito aos parâmetros já estabelecidos nas zonas onde estiver inserido.<sup>29</sup> A regra é diferente em outros Municípios do país, onde a norma já prevê a zona e os parâmetros para o enquadramento dos parques lineares. Em leitura comparada, a Lei paulistana nº 16.050/2014 mapeia em seus anexos os parques lineares em planejamento e determina que

<sup>27</sup> Art. 143. “Os Projetos Urbanos Específicos elaborados para implantação dos Projetos Especiais deverão contemplar no mínimo: I – estudo e definição do perímetro do projeto; II – caracterização do território de incidência do projeto, sendo identificado no mínimo os aspectos sociais, ambientais e culturais a serem objeto de preservação e proteção e as diretrizes específicas de transformação a serem atendidas, de acordo com as disposições deste Plano Diretor; III – definição das obras e melhoramentos públicos necessários para viabilizar as diretrizes específicas; IV – definição de parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo para o perímetro do projeto, em atendimento às diretrizes específicas; V – previsão de incentivos e benefícios específicos, se for o caso, e dos instrumentos a serem utilizados; VI – estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas com estimativas de custo, previsão das dificuldades de execução e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções propostas sobre a economia local; VII – definição de mecanismos de participação da sociedade no processo de formulação e execução do projeto; VIII – aprovação por decreto quando não se alterar quaisquer parâmetros urbanísticos e quando não se tratar de Operação Urbana Consorciada (OUC); IX – aprovação por lei específica quando ocorrer mudança em parâmetros urbanísticos e quando se tratar de Operação Urbana Consorciada (OUC)”.

<sup>28</sup> Art. 123. “Leis específicas que instituírem *novos* Projetos Especiais ou Operações Urbanas poderão fixar coeficientes de aproveitamento máximo distintos dos limites estabelecidos nesta lei, a partir de Planos Específicos, desde que mantenham o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um)”.

<sup>29</sup> Art. 141. “Constituem áreas com potencial para desenvolvimento de Projetos Especiais: §1º Os Projetos Especiais dos Parques Beberibe, Capibaribe, dos Manguezais e Tejiipiõ deverão respeitar os parâmetros estabelecidos pelas zonas onde os projetos se inserem”.

a LUOS daquele Município – ou alguma lei específica – deve enquadrá-los como Zonas Especiais de Preservação Ambiental (art. 273, §4º, do PD de São Paulo). O Plano Diretor de Niterói (Lei Municipal nº 3.385/2019), em seu art. 183, §3º, age nesse mesmo sentido.

Vale consignar que, mesmo na eventualidade do Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental (PURA) do Parque Capibaribe vir a ser convertido em lei – ou, ainda, que os parâmetros urbanísticos propostos sejam incorporados, em futura revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife (Lei Municipal nº 16.176/96), as regulamentações não poderiam contrariar ou extrapolar o zoneamento e as previsões do novo Plano Diretor. Esse fato impõe que sejam enfrentados os pontos aqui abordados sobre o PLE nº 28/2018 antes de sua aprovação, a fim de eliminar a insegurança jurídica até que toda matéria seja devidamente regulada.

#### IV Reflexões finais

Diante das discussões ventiladas, é de se constatar que a revisão do Plano Diretor de Recife (PLE nº 28/2018) não prevê o perímetro do Parque Capibaribe, tampouco justifica a total exclusão de zoneamentos e parâmetros urbanísticos específicos, resultantes de mais de 5 anos de estudos desenvolvidos e que custaram aos cofres públicos municipais mais de 7 milhões de reais. Nos dois primeiros anos, o repasse a UFPE foi no valor de R\$2,4 milhões, tendo sido renovado, em 2015, no valor de R\$5,2 milhões, por mais três anos.

O planejamento urbano, enquanto atividade estatal, deve observar os princípios aplicáveis à Administração Pública.<sup>30</sup> Nesses termos, a omissão perpetrada na elaboração do PLE nº 28/2018, ao não justificar a total desconsideração dos estudos do Parque Capibaribe, agride frontalmente o dever de motivação imposto à edilidade, por meio do qual deveria, no caso concreto, apontar os fundamentos de direitos e de fatos que levaram ao ordenamento territorial proposto. Tratando-se de planejamento urbano,

é fundamental que conste expressamente na parte explicativa dos planos o porquê das opções tomadas e do abandono de outras propostas formuladas durante a fase de discussão/elaboração. Seguindo esses passos, é possível verificar a legalidade das escolhas promovidas pelos agentes municipais, bem como a averiguação do interesse público e do bem-estar da coletividade.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Constituição Federal/88: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse mesmo sentido dispõe a Lei nº 9.784/99”.

<sup>31</sup> GOMES, Marcos Correia. *O plano diretor de desenvolvimento urbano após o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [https://www.mpgg.mp.br/portaIweb/hp/9/docs/doutrinaparcet\\_11.pdf](https://www.mpgg.mp.br/portaIweb/hp/9/docs/doutrinaparcet_11.pdf). Acesso em: 02 set. 2020.

Por deixar de considerar os fundamentos técnicos e jurídicos propostos pelo projeto estruturador do Parque Capibaribe, o PLE nº 28/2018 é objeto da Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001,<sup>32</sup> que requer imediata suspensão da tramitação da proposta legislativa. A ação foi proposta pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) e tramita na 4ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado. O PLE nº 28/2018 é também alvo da Ação Civil Pública nº 0033691-41.2018.8.17.2001<sup>33</sup> e da Ação Popular nº 0032959-60.2018.8.17.2001,<sup>34</sup> nas quais se aponta o descumprimento da garantia da participação pública no processo de aprovação da revisão legal.

A celeuma é ainda objeto de averiguação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Procedimento nº 55748/2018), em cujos autos o relatório preliminar de fiscalização – elaborado pela Gerência de Estudos e Auditorias Temáticas (GDAT) do TCE, em 06 de julho de 2020 – aponta os prejuízos diagnosticados no PLE, afirmando que o projeto apresenta “inadequações ao zoneamento, não reconhecendo áreas como de interesse social e/ou ambiental, [...] penalizando o meio ambiente e a parcela mais socialmente vulnerável da população [...]”.

Sendo assim, caso o PLE nº 28/2018 prossiga nos termos em que se encontra, o Recife perde a oportunidade de remodelar seu espaço à luz de propostas técnicas contundentes e pautadas na função socioecológica do desenvolvimento urbano.

---

### **The Capibaribe linear Park in Recife/PE and the review of the city master-plan: legal interfaces**

**Abstract:** The municipality of Recife, capital of the State of Pernambuco, recognized the development of a linear park as the best strategy for the collective destination of public use on the banks and surroundings of the urban river that characterizes the city - Rio Capibaribe. This urban planning tool reshapes the urban space, adopting the water course as a new structuring axis of the city. For this purpose, after years of research and elaboration of the proposal, means of adaptation outlined for the benefit of mobility, the capacity for urban resilience in the face of climate change, the addition of green areas and, above all, the socialization and the interaction of people with the waters through the dynamics of the city. In order to meet its purposes, the urban instrument requires legal certainty through legal instruments that delimit the scope of the project, regulating the rules of use and the occupation of the benefited area. It so happens that, as verified in the present study, the proposals for normative regulations indicated in the scope of the structuring of Parque Capibaribe were not accepted in the current revision of the Master-plan of the city of Recife - Executive Bill No. 28/2018. In this way, imminent risks are generated that the linear park does not serve its purposes, while state omissions in terms of the socio-environmental function in the allocation of urban spaces are aggravated.

**Keywords:** Linear park. Master-plan. Socio-environmental zoning law.

---

<sup>32</sup> RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001*, de 05 de maio de 2020. Tribunal de Justiça de Pernambuco, 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Relator: Breno Duarte Ribeiro de Oliveira. Recife (PE), 05 maio 2020.

<sup>33</sup> RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0033691-41.2018.8.17.2001*, de 13 de julho de 2018. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

<sup>34</sup> RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0032959-60.2018.8.17.2001*, de 10 de julho de 2018. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

## Referências

- ALENCAR, Anna Karina Borges de; SÁ, Werther Lima Ferraz de. O Parque Capibaribe no Recife: uma análise entre vulnerabilidade social e integração socioespacial dos espaços públicos verdes nas margens do rio. *Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, vol. 7, n° 2, p. 163-185, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Dados de vulnerabilidade social por cor, sexo e domicílio* (2017).
- BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Índice de Gini* (2010).
- COMETTI, J. L. S.; CABRAL, J. J. da S. P.; CONCEIÇÃO, T. M. da. Caminhos para a revitalização do riacho do cavouco em Recife-PE. In: MARTINS, Bianca Camargo (Org.). *Desafios e possibilidades do desenvolvimento regional e urbano*. Ponta Grossa: Atena, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ZJtgRq>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- FERREIRA, Lene. *Plano Urbanístico Ambiental é mais um legado do Parque Capibaribe*. Recife: 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32AzeWn>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- GIORDANO, Lucilia do Carmo. *Análise de um conjunto de procedimentos metodológicos para a delimitação de corredores verdes (greenways) ao longo de cursos fluviais*. Rio Claro: UNESP, 2004. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11449/102933>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- GOMES, Marcos Correia. *O plano diretor de desenvolvimento urbano após o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [https://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel\\_11.pdf](https://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_11.pdf). Acesso em: 02 set. 2020.
- MACÊDO, A. F.; MENESES, A. R. S.; MONTEIRO, C. M. G.; CARVALHO, L. Capibaribe park: re-weaving a city through green and public spaces. In: *International making cities livable*. Bristol: 2015. Disponível em: [https://inciti.org/wp-content/uploads/2019/02/Paper\\_Capibaribe-Park\\_LIVABLE.pdf](https://inciti.org/wp-content/uploads/2019/02/Paper_Capibaribe-Park_LIVABLE.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.
- MACHRY, Sabrina. *Grandes projetos urbanos no Recife – PE: Novo Recife e Parque Capibaribe*. Recife: 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2RCbyKU>. Acesso em: 16 ago. 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- MORA, Natalia Mayorga. *Experiências de parques lineares no Brasil: espaços multifuncionais com o potencial de oferecer alternativas a problemas de drenagem e águas urbanas*. Nota técnica do Banco Interamericano De Desenvolvimento (BID) nº 518. Disponível em: <https://bit.ly/2RwN4CO>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- NITERÓI. *Lei nº 3.385*, de 21 de janeiro de 2019. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano do município e institui o Plano Diretor de Niterói, e revoga as Leis nº 1.157 de 29/12/1992 e nº 2.123 de 04/02/2004.
- ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL (WMO). *Quinto relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas*. Genebra: IPCC, 2014.
- PERNAMBUCO. *Constituição do Estado de Pernambuco*, 1989.
- RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001, de 30 de abril de 2019*. Tribunal de Justiça de Pernambuco, 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0033691-41.2018.8.17.2001, de 13 de julho de 2018*. Tribunal de Justiça de Pernambuco. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0032959-60.2018.8.17.2001, de 10 de julho de 2018*. Tribunal de Justiça de Pernambuco. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 33.080, de 08 de novembro de 2019*. Declara o reconhecimento à emergência climática global.

RECIFE. *Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008*. O povo da cidade do Recife, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, sanciono a seguinte lei [...].

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.176, de 31 de janeiro de 1996*. Estabelece a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife.

RECIFE. *Parque Capibaribe*. 2020. Disponível em: <https://parquecapibaribe.org/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

RECIFE. *Projeto de Lei nº 28, de 14 de dezembro de 2018*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.

RECIFE. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Parque Capibaribe*. [s.d.]. Disponível em: <https://meioambiente.recife.pe.gov.br/parque-capibaribe>. Acesso em 20 jul. 2020.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.430/2002, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor estratégico, revoga a Lei nº 10.676/88 e dispositivos das Leis nºs 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

SÃO PAULO. *Lei Municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971*. Dispõe sobre a instituição do plano diretor de desenvolvimento integrado do município de São Paulo – PDDI – SP, e dá outras providências.

SÃO PAULO. Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura do Município de São Paulo; Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LabHab FAUUSP. *Instrumentos Legais Necessários à Implantação de Parques Lineares*. Produto 04. Relatório 2. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/35HONPN>. Acesso em: 15 ago. 2020.

TOM TOM. International BV. *Traffic Index*. Disponível em: [https://www.tomtom.com/en\\_gb/traffic-index/ranking/](https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking/). Acesso em: 10 jul. 2020.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, Fernanda Carolina; MACIEL, Klaus Ludwig Schilling. O Parque linear Capibaribe em Recife/PE e a revisão do plano diretor da cidade: interfaces jurídicas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 93-113, jul./dez. 2020.

---



# O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa

## **Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

## **Sarah de Andrade e Andrade**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

## **Amíria Bezerra Brasil**

Professora Doutora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

## **Ruth Maria da Costa Ataíde**

Professora Doutora do Departamento de Arquitetura e Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

---

**Resumo:** O protagonismo histórico da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como agente mediador e propositivo nos processos de participação social e o início da revisão do atual Plano Diretor de Natal estão entre as motivações para a criação do projeto de extensão Fórum Direito à Cidade UFRN, em 2018. Diante disso, o trabalho tem como objetivo, apresentar e discutir a trajetória do grupo no contexto de revisão do Plano Diretor, refletindo sobre a relevância, os limites e as potencialidades da extensão como ponte entre a Universidade e a sociedade, no enfrentamento das lutas urbanas cada vez mais acirradas no contexto de avanço das políticas neoliberais e sua materialização nas disputas territoriais e afirmação da segregação socioespacial. Destaca-se também o desmonte das políticas sociais construídas ao longo das décadas de 1980 e 1990, em especial da participação popular nos seus processos de construção, implementação e gestão. Em Natal, evidencia-se a disputa de narrativas entre vários segmentos da sociedade na relação entre a forma e o conteúdo no desenho da cidade, com uma constante depreciação dos argumentos dos movimentos sociais e da Universidade, em contraponto à defesa da prevalência do discurso modernizante que traduz os interesses dos segmentos vinculados ao capital imobiliário.

**Palavras-chave:** Fórum Direito à Cidade. Plano Diretor de Natal. Extensão Universitária. Democratização da Gestão Urbana. Participação Social.

**Sumário:** Introdução – **1** Aproximações e compreensões sobre o planejamento urbano e territorial no Brasil – **2** Breve trajetória da construção do planejamento urbano e territorial em Natal e da atuação do Fórum Direito à Cidade – **3** Processo de revisão do Plano Diretor de Natal: caminhos e reflexões ainda em construção – **4** Fases virtuais da revisão do Plano Diretor de Natal e o adeus ao conteúdo – Conclusões – Referências

---

## Introdução

O processo de revisão do Plano Diretor de Natal instaurado ainda em 2017 e atualmente em curso, evidenciou as distintas narrativas dos agentes produtores do espaço urbano, como aquelas vinculadas aos interesses imobiliários e do setor de serviços turísticos, aos movimentos sociais e às entidades profissionais e acadêmicas, entre outros.

No contexto das entidades acadêmicas destaca-se a participação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) por meio do projeto de extensão Fórum Direito à Cidade, cuja atuação protagoniza a discussão do presente artigo. Busca-se, através dos relatos e reflexões aqui delineadas, evidenciar os limites e as possibilidades da atuação do grupo na construção de estratégias de articulação entre diversos segmentos sociais para o enfrentamento das narrativas dos agentes vinculados ao capital imobiliário e ao setor público, especialmente do Executivo municipal, enfatizando a defesa dos direitos urbanos historicamente conquistados e a democratização do acesso à cidade, que fundamentam o regramento urbanístico em vigor e os seus instrumentos de gestão.

Para alcançar os tais objetivos, além da introdução e conclusão, a discussão está estruturada em quatro sessões. Na primeira destacamos alguns apontamentos sobre a contextualização política e institucional do planejamento urbano e territorial no Brasil, de modo a compreender o seu rebatimento na escala do município. Na segunda, de forma introdutória, realçamos a trajetória do município de Natal na definição de estratégias de planejamento urbano e territorial e a inserção do Fórum Direito à Cidade e da UFRN nos diversos momentos e construção dos produtos. Nesta trajetória são resgatados momentos anteriores ao processo de redemocratização do Brasil e do conjunto de aportes à política urbana subsequentes, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, esses últimos consolidados e ampliados a partir da década de 1990, com o redesenho do marco normativo também na esfera municipal, incluindo os Planos Diretores. O terceiro e quarto pontos reúnem as reflexões sobre o objeto da discussão efetivamente proposta, a partir das quais são evidenciados os conteúdos e as etapas do processo de revisão do Plano Diretor do município, em curso desde 2017, mas somente intensificado a partir de abril de 2019. Neste resgate, destacamos as distintas narrativas dos agentes participantes, incluindo as do Estado e, principalmente, a participação e contribuições do Fórum Direito à Cidade e seus parceiros no processo.

### **1** Aproximações e compreensões sobre o planejamento urbano e territorial no Brasil

Os debates evidenciados durante o atual processo de revisão do Plano Diretor de Natal exigem uma reflexão sobre os conflitos territoriais inerentes à

produção do espaço urbano e colocam em primeiro plano as narrativas do Estado e de alguns segmentos sociais, notadamente os ligados ao ramo imobiliário, de que a efetivação do planejamento territorial pressupõe a primazia dos interesses do capital, refletindo, como afirma Neil Brenner, “formas de compreensão urbanas, tecnocráticas e orientadas pelo e para o mercado”.<sup>1</sup>

Essa compreensão não é nova e remonta a meados do século XX com o reposicionamento dos princípios neoliberais e a afirmação do planejamento compreensivo e tecnocrático no contexto do ideário desenvolvimentista. Entretanto, no Planejamento Territorial ela só ganha protagonismo em âmbitos mundiais nos últimos 30 anos com a circulação das ideias sobre as cidades globais e o Planejamento Estratégico. No caso do Brasil, destacam-se nos primeiros anos no século XXI, principalmente.

Também no contexto brasileiro, especialmente a partir de meados da década de 1980, com o início do processo de redemocratização do país e a vigência da Constituição de 1988,<sup>2</sup> as narrativas neoliberais passam a disputar espaço com as associadas ao chamado planejamento democrático, fundadas na defesa da justiça espacial e socioambiental, da inclusão social, e do respeito à diferença e à igualdade de direitos, a qual se realiza de maneira distinta nos diversos territórios.

Tais princípios desenhados, experimentados em práticas sociais durante a década de 1990 e afirmados no Estatuto da Cidade<sup>3</sup> ganharam destaque na primeira década de 2000, com os arranjos institucionais do governo federal sob a coordenação do Ministério das Cidades e da sua estrutura de gestão, que orientaram os municípios na condução de suas políticas urbanas, tendo como principal instrumento o Plano Diretor Participativo (PDP).

A esses arranjos, cabe registrar a consolidação de um corpo normativo urbanístico e ambiental sólido, em construção desde a década de 1980, que contribuiu para a afirmação dos princípios que orientaram os Planos Diretores elaborados à luz do Estatuto da Cidade, fundados na perspectiva de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas.<sup>4</sup> Destaca-se especialmente a inserção de estratégias de gestão do planejamento dos municípios apoiadas no princípio da gestão democrática, de modo a assegurar a ampla participação social na elaboração e

<sup>1</sup> BRENNER, Neil. *Espaços de urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018, p. 21.

<sup>2</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional. 1988.

<sup>3</sup> 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. Brasília, 2001.

<sup>4</sup> No âmbito nacional, cabe registrar a institucionalização da política ambiental do país, expressa na Lei nº 6.938/1985, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – Lei nº 9.985/2000, o Código Florestal – Lei nº 12.651/2012 e o Estatuto da Metrôpole – Lei nº 13.089/2015.

monitoramento dos Planos Diretores e demais instrumentos de gestão de outras dimensões setoriais da política urbana.

Por outro lado, conforme prevê o próprio Estatuto da Cidade, esses mesmos Planos também incorporaram instrumentos que abrem a possibilidade de gestão compartilhada com os agentes privados, por meio de diversos instrumentos, entre eles a Operação Urbana Consorciada (OUC), que pressupõe o estabelecimento de parcerias público-privadas e a valorização de projetos para pequenas frações territoriais em substituição ao Plano e a abrangência dos seus parâmetros e instrumentos sobre todo o território municipal.

Ocorre que muitos desses agentes, a maioria vinculados aos segmentos imobiliários, hoje associados ao capital financeiro apregoam o Estado mínimo e a ausência do controle social na gestão do solo urbano, com a defesa da flexibilização dos parâmetros urbanísticos, fato que tem evidenciado muitos conflitos territoriais e ambientais, a depender da fração territorial objeto de aplicação deste ou de outro instrumento que pressupõe o estabelecimento dessa parceria. A esses movimentos associam-se os discursos da ineficiência do Estado na gestão urbana e efetivação dos planos diretores, sob o argumento da lentidão ou omissão nos processos de regulamentação de frações territoriais especiais, que exigem regramentos específicos, para fins de proteção da moradia, do meio ambiente, do desenvolvimento do turismo, ou mesmo as OUC, muitas vezes pautadas com uma agenda integrada de estímulo ao desenvolvimento de distintas atividades urbanas.

É nesse contexto institucional e político brasileiro que os processos de revisão dos Planos Diretores Municipais atualmente estão sendo conduzidos. Não se pode deixar de constatar que as mudanças políticas e econômicas desencadeadas desde o colapso financeiro mundial de 2008 e afirmadas nesta segunda década do século XXI, que atingiram de golpe o mercado imobiliário, também afetaram a implementação da Política Urbana e seus respectivos instrumentos, entre eles o Plano Diretor de ordenamento territorial. Neste período, o Brasil foi sede de grandes eventos mundiais, como a Copa 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, cujas realizações exigiram a flexibilização dos instrumentos de gestão do solo urbano, em forma e conteúdo, a partir da inserção de estratégias não previstas nos planos diretores municipais e que foram, na maioria dos casos, impostas aos territórios e às populações que ali residem,<sup>5</sup> demarcando a entrada do chamado planejamento estratégico no Brasil.

---

<sup>5</sup> DOSSIÊ da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. Megaeventos e violações de Direitos Humanos no Brasil: direito à moradia, à informação, à mobilidade urbana, acesso aos serviços públicos, ao trabalho e à participação popular. 2014.

Neste cenário, se consideramos esta segunda década, vamos constatar que a partir dos movimentos sociais de julho de 2013<sup>6</sup> e das crises política e econômica instaladas nos anos subsequentes, que resultaram nos atuais arranjos político-institucionais e cujas práticas e ideologias dominantes afirmam o ideário neoliberal, poderemos compreender o conteúdo dos debates do processo de revisão e as ideias prevaletentes na minuta de lei. As reflexões que desenvolvemos no artigo sobre a negação dos direitos urbanos conquistados nas últimas quatro décadas, o retrocesso nas pautas sociais e ambientais e, mais ainda, o desrespeito à participação direta da cidadania e ao papel dos órgãos de controle social no sistema de gestão do planejamento do município, podem ser melhor compreendidas a partir desse pano de fundo.

## 2 Breve trajetória da construção do planejamento urbano e territorial em Natal e da atuação do Fórum Direito à Cidade

Os primeiros registros de ações aplicadas à regulação da ocupação do solo no município de Natal estão expressas nos estudos e Planos Diretores elaborados entre meados das décadas de 1960 e 1980 no contexto das políticas públicas desenvolvimentistas instituídas pelo governo federal de então, incluindo o estímulo à elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Local Integral (PDDL), sobre a coordenação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), extinto em 1975. Do conjunto dessas ações destaca-se: os estudos para o Plano Urbanístico de Desenvolvimento para Natal, também conhecido como *Plano Serete* concluído em 1968 e o Plano Diretor de 1974,<sup>7</sup> que incorporou parte das diretrizes do referido estudo; o Plano de Ordenamento Físico-Territorial de Natal de 1984,<sup>8</sup> que aprofundou e ampliou os estudos anteriores. Embora ambas as iniciativas estivessem situadas no contexto do planejamento racional funcionalista, que ignorava muitos dos direitos urbanos que só seriam assegurados a partir da Constituição de 1988, elas contribuíram de alguma forma, ainda que timidamente, para o reconhecimento das fragilidades socioambientais do município, em suas

<sup>6</sup> MARICATO, Ermínia (Org.). *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013; HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014; MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

<sup>7</sup> NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei nº 2.211 de 1974*. Institucionaliza o Plano Diretor do Município de Natal. Natal: SEMPLA, 1974.

<sup>8</sup> NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei nº 3.175 de 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-territorial de Natal. Natal: Diário Oficial do Município [DOMNatal], 1984.

distintas configurações e distribuição no território e, sobretudo, para criação de um aparato técnico e administrativo com o engajamento de profissionais locais.<sup>9</sup>

Outro aspecto a destacar diz respeito ao histórico de mobilização social em torno das temáticas evidenciadas no debate sobre o regramento urbanístico e ambiental, especialmente o Plano Diretor, cujos registros iniciais datam do início dos anos 1980, principalmente a partir do avanço da articulação dos grupos em defesa dos direitos humanos, desdobrados no direito à moradia e ao meio ambiente.

Quando da construção do Plano de 1984, cujos estudos foram iniciados em 1976, logo após a publicação do Plano anterior, com fins de preenchimento das lacunas deixadas no texto, especialmente as relacionadas com os parâmetros urbanísticos de controle do uso e da ocupação do solo, estava em evidência a discussão do projeto da Via Costeira como parte das estratégias de desenvolvimento turístico do município. A mobilização social que emergiu deste debate e que resultou numa total reestruturação do projeto da Via e das ideias urbanísticas que propugnavam a intensificação da ocupação da orla no padrão vertical foi determinante para a introdução no Plano de um desenho de participação social, ampliado nos planos seguintes, notadamente a partir do Estatuto da Cidade<sup>10</sup> e do Plano Diretor de 2007.<sup>11</sup> A participação social na construção do Plano de 1984, se deu, portanto, durante a sua elaboração e, na fase de discussão no Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM), que havia sido instituído no Plano Diretor anterior e teve a sua composição ampliada neste Plano. Além disso, destaca-se outra importante conquista do movimento social, materializada na introdução no Plano de delimitações territoriais na zona costeira do município, que estariam sujeitas a regramentos específicos, as quais foram denominadas Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZETs). As regulamentações dessas zonas, ocorridas entre meados da década de 1980 e 1990 e, apesar da ênfase no “interesse turístico”, incorporaram as demandas dos movimentos sociais relacionadas aos parâmetros de proteção da paisagem da orla. Entre esses parâmetros ganham protagonismo os aplicados ao controle de gabarito, definidos com base nas especificidades morfológicas, paisagísticas e socioambientais das diferentes frações da orla, atualmente (e novamente) no centro das narrativas associadas às disputas territoriais no processo de revisão em curso, que colocam em evidência

<sup>9</sup> ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social*. La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal-RN-Brasil. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidad de Barcelona. Barcelona, 2013.

<sup>10</sup> 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. Brasília, 2001.

<sup>11</sup> NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 82 de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

os interesses do mercado em anuência com os agentes públicos, principalmente quando retomam a ideia da verticalização como solução para a “modernização e desenvolvimento” da orla.

Já no âmbito da construção do Plano Diretor de 1994 (PDN/1994),<sup>12</sup> no contexto da nova Carta Magna que incluiu um capítulo sobre a política urbana, iniciativas mais robustas de participação social foram realizadas no início da década de 1990, por meio de consultas populares públicas nos bairros da cidade, debates junto ao CONPLAM e à Câmara Municipal.<sup>13</sup> Neste mesmo contexto, consolidando a participação da UFRN, por meio de professores do Departamento de Arquitetura (DARQ-UFRN) e seus grupos de pesquisa e extensão multidisciplinares, a instituição já desenvolvia estudos e assessoria técnica junto a comunidades populares, discutindo direito à moradia e sua interface com a proteção ambiental e o planejamento territorial.

Naquele momento também havia uma forte parceria entre o segmento acadêmico, representada por esse departamento e entidades profissionais – como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RN) e o Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia (CREA/RN) – da qual resultou o seminário “Plano Diretor de Natal: perspectivas para um novo enfoque”. O evento teve como objetivo fundamentar e qualificar o processo de revisão do PDN/1984, ajustando-o ao novo marco regulatório do país e do município, expresso na Lei Orgânica do Município (LOM), aprovada em 1990, resultando no PDN/1994. A partir de então, a UFRN se manteve, ao mesmo tempo, como mediadora e proponente dos debates técnicos e/ou políticos que resultaram nas atualizações e revisões parciais do PDN/1994 (realizadas em 1999 e 2000) e as revisões obrigatórias, mais amplas, instituídas a partir do Estatuto da Cidade, sendo a primeira iniciada em 2004 e finalizada no ano de 2007 e a segunda, iniciada em 2017 e ainda em curso.

A articulação entre o protagonismo de Natal na previsão de instrumentos que ainda constituem os fundamentos da política urbana do país – ainda que sua aplicação e gestão não tenham acompanhado a mesma curva ascendente a partir do PDN/1994 – e a movimentação em prol da participação popular na discussão dos Planos Diretores do município e nas suas diversas representações, é o pano de fundo que acompanha a atuação do Fórum Direito à Cidade, protagonista da discussão aqui delineada.

---

<sup>12</sup> NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 07 de 05 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOMNatal, 1994.

<sup>13</sup> ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social*. La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal-RN-Brasil. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidad de Barcelona. Barcelona, 2013.

O Fórum Direito à Cidade é um Projeto de Extensão criado em 2018 e coordenado por professoras do Departamento de Arquitetura (DARQ) da UFRN em articulação com docentes do Departamento de Políticas Públicas (DPP) da mesma instituição e o Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles.<sup>14</sup> Como colaboradores, o Fórum reúne docentes, discentes da graduação e pós-graduação de outras unidades acadêmicas, cidadãos e cidadãs externos à Universidade, membros associados à entidades profissionais – dentre as quais a Ordem dos Advogados do Brasil e o Sindicato de Arquitetos do Estado do Rio Grande do Norte –, representantes do legislativo local e integrantes – bases e lideranças – dos movimentos sociais atuantes nas lutas urbanas que articulam os temas do desenvolvimento urbano, meio ambiente, moradia e políticas públicas.

O Fórum desenvolve ações com ênfase na defesa por cidades mais justas e pela garantia do Direito à Cidade, se inserindo nos debates sobre as questões urbanas, territoriais e ambientais, sobretudo na cidade de Natal e sua Região Metropolitana. Metodologicamente, o grupo utiliza a interdisciplinaridade e a produção social e coletiva do conhecimento como ferramenta de enfrentamento da violação de direitos em curso no país, no atual contexto de afirmação das políticas neoliberais em várias frentes.

Não à toa o Fórum nasce em 2018, no aniversário de 50 anos da obra *Le Droit à la Ville (O Direito à Cidade)*<sup>15</sup> de autoria do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, “pai” deste conceito ou ideia força, que ultrapassa uma concepção essencialmente normativa e de demanda por infraestrutura e constitui um potencial mobilizador da coletividade para a transformação dos processos de produção e reprodução do espaço.

Além da relação com o marco teórico do Direito à Cidade, que orienta a atuação do Fórum, seu lançamento se articula com o início da revisão do Plano Diretor de Natal, iniciada em junho de 2017. Avaliando a necessidade de colocar à disposição da sociedade o acumulado de conhecimento coletivamente produzido acerca das problemáticas urbanas e suas estratégias de enfrentamento, o projeto se constitui como uma estratégia de consolidação do papel social da Universidade no debate sobre a cidade que queremos. Reafirma ainda, a trajetória de diálogo da academia com a comunidade, iniciada no final da década de 1970, quando o debate público sobre a proteção ambiental foi impulsionado pela construção da Via Costeira e pela iminente ameaça a graves alterações na destruição da paisagem litorânea e na vida urbana que lhe dá significado.

---

<sup>14</sup> O Projeto Fórum Direito à Cidade compõe a Linha IV (Direito à Cidade) do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.

<sup>15</sup> LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

Diante disso, a UFRN, por meio das ações do Fórum, e enquanto parte do segmento social acadêmico, se coloca como um dos protagonistas do debate que envolve a tomada de decisões sobre a política urbana e ambiental, à luz dos direitos humanos, em parceria com o Observatório das Metrópoles – Núcleo RMNatal, o Observatório Social do Nordeste-Obserne,<sup>16</sup> a rede Br Cidades e os movimentos sociais constituídos em defesa de direitos urbanos e ambientais.

As experiências recentes, principalmente após as “revoltas de junho de 2013” mostram que os conflitos urbanos seguem na pauta de discussão das agendas públicas,<sup>17</sup> como consequência de um modelo de produção e reprodução capitalista do espaço que configura cidades excludentes e segregadas. Nesse sentido, é urgente elaborar formas de pensar e agir criticamente na busca por justiça socioespacial visando “recolher e valorizar todos os direitos comunitários, locais, populares, e mobilizá-los em favor das lutas das classes populares, confrontadas, tanto no meio rural como no meio urbano, como um direito oficial hostil ou ineficaz”.<sup>18</sup>

Este confronto entre as vozes populares e a letra da lei – reflexo da articulação de diversos interesses, mas quase nunca com a primazia dos populares – se exacerbou e se materializou no cotidiano da revisão do PDN em razão das dificuldades e inabilidades que a gestão pública continua demonstrando para conduzir a obrigatória escuta comunitária na condução dos processos de elaboração e revisão de Planos Diretores, estabelecida pelo Estatuto das Cidades.

### 3 Processo de revisão do Plano Diretor de Natal: caminhos e reflexões ainda em construção

Desde o início da revisão do PDN, inaugurado pró-forma em junho de 2017, o Fórum questiona a metodologia e o cronograma para a realização das atividades que compõem o processo e seus exíguos prazos, posicionando-se em falas e contribuições em audiências e encontros públicos ou por meio de ofícios e requerimentos.<sup>19</sup> Essas preocupações acabaram por preencher sua pauta de discussões e a de outros grupos que viram na atuação da Secretaria Municipal de Meio

---

<sup>16</sup> O Observatório Social do Nordeste-Obserne foi um dos parceiros do Fórum Direito à Cidade no ano de 2018.

<sup>17</sup> MARICATO, Ermínia (Org.). *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

<sup>18</sup> SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. *O Direito Achado na Rua: concepção e prática*. Coleção Direito Vivo. v. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

<sup>19</sup> Como exemplo, tem-se a participação dos membros do Fórum Direito à Cidade na Audiência Pública do 20 de junho e dia 24 de outubro de 2018, esta última convocada para aprovação do regimento interno da revisão do PDN. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=au\\_eN4ELZA](https://www.youtube.com/watch?v=au_eN4ELZA). Acesso em: 25 set. 2020.

Ambiente e Urbanismo (SEMURB), coordenadora técnica (CT) da revisão, riscos à participação efetiva da população de Natal, sobretudo, aquela que encontra-se em maior situação de vulnerabilidade.

O desenho metodológico contido no Regimento Interno do processo organizou a revisão em 05 etapas,<sup>20</sup> realizadas inicialmente de forma presencial e, em seguida, no formato remoto (virtual), devido às recomendações de distanciamento social em função da pandemia da COVID-19.

Tem-se como referência que a primeira etapa, denominada *Atividades iniciais*, se deu entre junho de 2017 e fevereiro de 2019.<sup>21</sup> Saliente-se, entretanto, que, devido às turbulências da condução do processo, esses marcos de referência devem ser abordados sob outra perspectiva temporal. Embora formalmente iniciado em 2017, poucas atividades foram realizadas neste ano, nas quais disponibilizou-se estudos sobre a interface do plano diretor com o crescimento da cidade e apontamentos genéricos sobre alguns parâmetros urbanísticos, no contexto do seminário técnico realizado em agosto e da audiência pública do mês de outubro.

Em 2019, quando o processo foi retomado, as audiências realizadas em 21 de fevereiro e 24 de abril tiveram como principal objetivo discutir e aprovar o seu Regimento Interno, inicialmente apresentado sem incorporar as deliberações da última audiência, ainda em 2017, especialmente no que diz respeito à metodologia do processo de revisão. Mesmo após a rediscussão e aprovação do Regimento, dando início efetivo às atividades, o processo foi objeto de diversas recomendações de ajustes e interrupções, inclusive por determinação do Ministério Público Estadual do RN (MPRN), acatando requerimentos da sociedade civil, o que resultou em (re)ajustes no cronograma durante todo o ano, nem sempre favoráveis aos interesses da cidadania. Uma das alegações que motivou a suspensão, foi o fato de que a *Leitura da Cidade*, que consistia na segunda etapa do processo, foi iniciada sem que algumas atividades da primeira etapa tivessem sido concluídas, como a explicitação das formas de interlocução e comunicação entre coordenação técnica e sociedade civil, a publicação da composição do Núcleo Gestor (NG), assim como a estruturação de espaços físicos e virtuais, necessários ao desenvolvimento das atividades.

Assim, a *Leitura da Cidade*,<sup>22</sup> que consistiu no exercício coletivo de debate sobre a realidade da cidade se desenvolveu entre os meses de agosto e setembro

<sup>20</sup> NATAL. Prefeitura Municipal do. *Regimento Interno Revisão do Plano Diretor de Natal*. 2019.

<sup>21</sup> Durante todo o ano de 2018 o processo de revisão do PDN ficou estagnado, sem previsão de atividades ou qualquer cronograma estipulado por parte da gestão municipal.

<sup>22</sup> Esta etapa chegou a ser iniciada ainda em maio de 2019, com a chamada de inscrições para voluntários a integrar os Grupos de Trabalho e a realização de duas oficinas na Região Administrativa Norte da cidade. No entanto, o processo foi suspenso e as oficinas anuladas, conforme esclarecido no corpo do texto. Apenas em agosto as atividades foram retomadas e, em consequência, os GTs sofreram enorme esvaziamento.

de 2019, por meio de eventos denominados *Oficinas de leitura da cidade*. Nelas, em um primeiro momento, a partir do olhar dos técnicos da SEMURB, foram apresentados os problemas que deveriam ser equacionados ou mitigados a partir da revisão do Plano Diretor e, no segundo momento, foi a vez dos cidadãos posicionarem-se de acordo com suas reflexões e vivências sobre os territórios e segmentos aos quais se vinculavam. Nesta etapa, também foram formados os Grupos de Trabalho (GTS),<sup>23</sup> compostos por servidores da administração pública e voluntários da sociedade civil, responsáveis, dentre outros aspectos, por colaborar na sistematização das contribuições da sociedade e elaborar o texto propositivo de revisão do Plano, na forma de minuta de lei.

A terceira e mais longa das etapas da revisão do PDN, denominada *Minuta de Lei*, refere-se a sistematização e elaboração da minuta do projeto de lei. Suas atividades se desenvolveram entre fevereiro de 2019 e fevereiro de 2020, não sem ajustes no cronograma, provocados por recorrentes acordos com a cidadania, onde destaca-se o papel do Fórum e mediação do Ministério Público.<sup>24</sup> O primeiro movimento desta fase foi a sistematização das contribuições advindas das oficinas e dos formulários *on-line*, trabalho desenvolvido pela Coordenação Técnica e Grupos de Trabalho. O resultado foi apresentado na *Audiência de Leitura da Cidade*, em 14 de dezembro de 2019 e, a partir dela, seguiu-se um novo período de contribuições (entre 15 de dezembro de 2019 e 15 de janeiro de 2020), sistematizadas apenas pela CT entre 16 de janeiro de 2020 e 19 de fevereiro de 2020.

Em 20 de fevereiro de 2020, a coordenação apresentou o produto de sua sistematização sob a forma da primeira versão da minuta que, embora confusa e incompleta foi encaminhada para apreciação de audiência pública. Nessa ocasião, a coordenação do processo deixou de ser responsabilidade da Semurb, passando ao domínio do Conselho da Cidade do Natal (Concidade), que distribuiu a matéria para análise dos demais conselhos que integram a estrutura de gestão e planejamento do município de Natal: Conplam (Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente), Conhabins (Conselho Municipal de Habitação de

<sup>23</sup> Conforme a metodologia do processo, os voluntários foram divididos em 03 Grupos de Trabalho: 1 – Macrozoneamento e Ocupação do Solo; 2 – Áreas Especiais; 3 – Sistema de Planejamento, Gestão e Fundos de Desenvolvimento Urbano. Por sua vez, cada grupo foi repartido ainda em subgrupos: 1.1. Limites de áreas adensáveis, de adensamento básico e Zonas de Proteção Ambiental; 1.2. Prescrições urbanísticas; 1.3. Parcelamento do solo; 1.4. Empreendimentos e atividades de impacto; 1.5. Áreas permeáveis em projetos; 1.6. Infraestrutura e serviços urbanos: Mobilidade, Saneamento, Equipamentos e serviços públicos; 2.1. Áreas Especiais de Interesse Social; 2.2. Áreas de Risco; 2.3. Áreas Especiais de Controle de Gabarito; 2.4. Áreas de Proteção ao Patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico; 2.5. Rotas Acessíveis; 3.1. Desenvolvimento socioeconômico; 3.2. Turismo e Gestão da Orla; 3.3. Sistema de áreas verdes e arborização urbana; 3.4. Instrumentos urbanísticos; 3.5. Fundos de apoio ao desenvolvimento urbano; 3.6. Compensação ambiental.

<sup>24</sup> O cronograma inicial apresentado previa conclusão total do processo – todas as etapas – em novembro de 2019.

Interesse Social), Consab (Conselho Municipal de Saneamento Básico), Cmtmu (Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana). Estes, mediante pressão do executivo e contrariando os seus regimentos específicos, discutiram a proposta em tempo recorde (entre 20 de fevereiro a 12 de março, considerando ainda sua interferência com o período do Carnaval) e apresentaram alterações à minuta de Lei, votadas em reunião do Concidade entre os dias 16 e 17 de março de 2020, conforme Regimento Interno.

Esta segunda versão da minuta, com as alterações realizadas pelos conselhos, retornou à Coordenação Técnica ao mesmo tempo em que as atividades presenciais do processo de revisão foram suspensas devido à pandemia da COVID-19. O conteúdo do documento que seria objeto de discussão na quarta etapa do processo de revisão, só foi disponibilizado à sociedade em 02 de junho de 2020, mediante questionamentos do MPRN, via Ação Civil Pública.

A quarta etapa do processo de revisão, que também ocorreu de forma turbulenta, deu-se já no formato remoto e foi inaugurada com a instauração da *Pré-Conferência* (destinada à eleição dos delegados que discutiriam e votariam a minuta de Lei) e *Conferência Final de Revisão do Plano Diretor*, em que se deu o processo de debate e votação da minuta pelos delegados eleitos e escolhidos pelo Poder Público.

No contexto da pandemia, os eventos desta fase aconteceram de forma virtual entre 28 de julho de 2020 e 26 de agosto de 2020. Não fosse pela decisão liminar que determinou a suspensão da divulgação do resultado das discussões e da votação, requerida pelo MPRN, apontando suspeitas de fraude na eleição virtual dos delegados, as atividades de revisão de responsabilidade do Executivo teriam sido concluídas. Estariamos, muito provavelmente, diante da quinta e última etapa, que consiste no *Acompanhamento e apoio ao debate e discussão do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor na Câmara Municipal*.

A breve e incontroversa pontuação das etapas que compuseram, até novembro de 2020, o processo de revisão do PDN e que estão sendo exploradas neste artigo, evidencia que passados mais de três anos de seu início, as questões formais se sobrepuseram à efetiva discussão de conteúdo, das estratégias de combate aos problemas urbanos em consonância com os anseios dos movimentos sociais, como a afirmação da luta pela construção de cidades mais justas e inclusivas,<sup>25</sup> que norteia as ações do Fórum Direito à Cidade.

<sup>25</sup> BELLO, Enzo; LEONEL JÚNIOR, Gladstone. O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo *et al.* *O Direito Achado na Rua*: Introdução crítica ao direito urbanístico. v. 9. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

### 3.1 Fases presenciais da revisão do Plano Diretor de Natal e os conflitos decorrentes das imprecisões formais

Contribuindo inicialmente com o desenho metodológico da revisão do Plano Diretor cabe destacar o acirramento dos confrontos entre a Coordenação Técnica sob a responsabilidade da Semburb (CT-Semburb), representantes do segmento imobiliário (empresários da construção civil, proprietários de terra) e o Fórum Direito à Cidade, no que diz respeito à condução do processo. Desde o início foram evidenciados os privilégios concedidos pela gestão, incluindo o chefe do Executivo, aos segmentos referidos, tanto nos momentos de fala quanto de escuta, com apoio irrestrito das mídias oficiais. O resultado foi a dominância da narrativa que disputava um modelo de cidade e de participação social, que contrariava os pressupostos do planejamento territorial e ambiental que vinha sendo construído do município de Natal há, pelo menos, três décadas. Nesses embates, inclui-se a defesa do Fórum pela ampliação e qualificação da participação e pela manutenção dos acordos firmados com a sociedade civil e materializados no regimento interno do processo de revisão, submetidos a constantes alterações unilaterais pela CT e anuência do Núcleo Gestor, cuja composição era majoritariamente institucional.

Em paralelo à participação na discussão das tímidas propostas que foram delineadas na etapa da *Leitura da Cidade*, o Fórum atuou administrativamente com diversos requerimentos à CT e ao Núcleo Gestor, instância recursal prevista no regimento interno. Do ponto de vista jurídico, enviou diversas representações e requerimentos ao Ministério Público Estadual (45ª Promotoria Ambiental – MPRN), alimentando o Inquérito Civil instaurado para acompanhar o processo de revisão, questionando vícios formais e de conteúdo.

Sobre os vícios formais, estes foram evidenciados logo na primeira chamada das *Oficinas de Leitura da Cidade*, em maio de 2019, convocadas sem que as atividades da etapa anterior estivessem concluídas, como a formação e nomeação dos integrantes do Núcleo Gestor e a aprovação da metodologia de discussão a ser adotada, meta da fase anterior e razão pela qual o processo foi suspenso pela primeira vez, por recomendação do MPRN.

Outro elemento determinante desta suspensão, foi a não realização da capacitação dos integrantes dos Grupos de Trabalhos (GTs) que, conforme regimento, deveriam atuar na coordenação e orientação da discussão temática nas oficinas. Estes não foram constituídos adequadamente naquele momento, nem mesmo quando o processo foi retomado, em agosto de 2020, quando foram convocados a participar de reuniões preparatórias, realizadas entre os dias 21 e 23 de agosto de 2019. A pauta das reuniões se restringiu a ratificação das inscrições realizadas em maio, com a eleição dos representantes titulares e suplentes de cada temática, assim como a apresentação de informações genéricas sobre a cidade,

denominada “Leitura Técnica da Cidade” e a metodologia das oficinas sem prever, contudo, espaço para discussões e alterações, tendo em vista que a primeira delas já ocorreria no dia 25 de setembro.

Associando a dimensão formal ao conteúdo da revisão, ressalta-se a frágil divulgação das atividades e de todo processo de revisão do PDN em meios de comunicação de massa e a atuação do NG, verificando-se a ausência de estratégias de mobilização claras que pudessem estimular, facilitar e fiscalizar a efetiva participação social. Em quase todas as oficinas, que aconteceram entre os dias 27 de agosto e 21 de setembro, nas terças, sextas e sábados, em horário de expediente comercial e que duravam uma média de 06 horas, via-se praticamente as mesmas pessoas e as atividades eram organizadas em dois momentos: a leitura técnica da cidade<sup>26</sup> e, em seguida, a leitura comunitária, a partir de reuniões entre os presentes, organizados em três grupos, correspondentes aos macrotemas que orientavam o processo de discussão da revisão.

Na ocasião, do ponto de vista formal, o Fórum expunha o esvaziamento dessas atividades, que não recebiam os “cidadãos comuns” das regiões e segmentos foco, mas principalmente empresários, pesquisadores, professores e alunos universitários e alguns representantes da gestão pública. Por outro lado, sobre o conteúdo, também colocava-se a necessidade do incremento do potencial construtivo na cidade como estratégia de desenvolvimento e o quanto o atual PDN “engessava” tais possibilidades, em detrimento da manutenção de “bolsões de pobreza” (entendimento de alguns sobre o instrumento Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS) e do congelamento da paisagem, através de seus instrumentos de proteção ambiental. Faltava uma real leitura da cidade e da análise crítica do Plano Diretor e instrumentos previstos por ele.

Diante desse contexto, incomodado e preocupado com o andamento do processo, o Fórum Direito à Cidade em articulação com outras entidades da sociedade civil, ativos participantes do processo, alcançou uma pequena vitória junto ao MPRN: o ajuste no cronograma de trabalho, que previa a conclusão de todas as quatro primeiras fases ao final de novembro de 2019. Após uma série de reuniões conciliatórias com a CT e o NG, mediadas pela Promotoria de Justiça de Meio Ambiente entre outubro e novembro de 2019,<sup>27</sup> enquanto aconteciam as reuniões dos GTS para sistematização das propostas das oficinas, conquistou-se o alargamento dos prazos para conclusão desta etapa e a realização de três seminários formativos não previstos no desenho da discussão pública e que

<sup>26</sup> Consistia na rerepresentação da leitura técnica da cidade, anteriormente mostradas aos integrantes do GT no seminário de capacitação. Na ocasião de cada oficina territorial, as informações focavam na Região Administrativa em questão.

<sup>27</sup> ANDERSON, Kennet. Primeiras fases da revisão do Plano Diretor de Natal acabam sem participação popular. *In: Brasil de Fato*.

deveriam possibilitar à comunidade a apropriação das temáticas debatidas, o que não aconteceu.

A sugestão de realização dos seminários temáticos deu-se como tentativa de qualificar a participação da cidadania no processo, proporcionando a formação popular que deveria ter ocorrido antes das oficinas que, embora tenham sido realizadas nas 04 regiões administrativas da cidade (norte, sul, leste e oeste) e com os 04 segmentos sociais selecionados pelo Regimento Interno (movimentos sociais e ONG; entidades empresariais; entidades de ensino e pesquisa e entidades profissionais), não obtiveram um resultado qualitativo satisfatório.

### 3.2 Construindo contranarrativas em defesa de cidades mais justas

Buscando desconstruir as narrativas associadas à afirmação da exclusão socioespacial dirigidas às comunidades que habitam a orla central da cidade, que surgiram durante as discussões nas oficinas e veiculadas em paralelo aos “eventos oficiais” do processo de revisão do Plano, o Fórum pautou suas ações no fortalecimento da articulação entre a comunidade acadêmica e os segmentos populares.

Para cumprir seu objetivo formativo enquanto projeto de extensão universitária, que inclui a promoção do debate, a educação de base popular e a articulação com a comunidade externa à academia, o Fórum e seus parceiros conduziram, ainda em 2018 e durante 2019, diversos eventos de natureza teórico-prática, sempre relacionados ao tema da política urbana e ambiental, realçando os diferentes olhares sobre o tema.

Nesses eventos, buscou-se discutir e elaborar propostas coletivas para um Plano Diretor que refletisse as demandas da cidadania, minimizando os efeitos das narrativas que estavam sendo construídas a partir da articulação entre os agentes públicos e os representantes do setor produtivo, notadamente os imobiliários, proprietários fundiários e comerciantes. Tal articulação já se delineava e se mostrava mais intensa do que nos processos de revisão anteriores demonstrando, no que se refere às relações entre Direito, Estado e Economia no contexto do Direito à Cidade, que é “ledo engano imaginar que há um antagonismo entre o Estado e o mercado, já que a função daquele é justamente garantir a segurança para que os agentes de mercado possam atuar livremente”.<sup>28</sup> Conforme citado, as associações e alinhamentos entre os representantes da Prefeitura e os setores

---

<sup>28</sup> KELLER, Rene José. Economia Política: Direito, Estado e Relações Econômicas: a Mercantilização Jurídica como Forma de Priva(tiza)ção do Direito à Cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. *Curso de direito à cidade: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 41.

imobiliários e proprietários fundiários ficaram muito claras como, por exemplo, no discurso diversas vezes realizados por técnicos e gestores públicos, associando a qualidade de vida e modernização da cidade ao aumento indiscriminado do seu potencial construtivo.

Como base para as discussões nas comunidades e bairros populares, o Fórum produziu materiais formativos (gráficos e textuais, conforme Figura 1) para veiculação em mídias alternativas, redes sociais e nos debates oficiais do Plano Diretor, desmistificando conceitos e princípios técnicos para apropriação da discussão pelos movimentos sociais e demais moradores que se viam ameaçados de violação de seus direitos no território.

A relevância da participação do Fórum Direito à Cidade e do relato e discussão de sua atuação se dá, portanto, em razão da necessidade de compartilhar formas de resistência (universitária) às investidas do mercado na construção do regramento urbanístico como estratégia de materializar seus interesses, promover e realizar a cidade como negócio.

É nesse contexto que, ao discutir sobre o empresariamento urbano, Harvey<sup>29</sup> compreende que a administração passa ter como objetivo oferecer um “bom clima” para os negócios, pois “encoraja o desenvolvimento de determinados tipos de atividade e esforços que têm a maior capacidade localizada de elevar o valor das propriedades, da base tributária, da circulação local de renda e [...] do crescimento do emprego”. Nessa mesma direção reflete Carlos quando considera que

na governança urbana, a dimensão política do governo se esvai na ideologia da gestão urbana, que se funde e se confunde com a administração empresarial/lucrativa da cidade e estabelece novos ordenamentos, regulamentações, além de institucionalizar processos de expulsão de moradores e a segregação socioespacial como norma e sentido das ações de uma administração público-privada da cidade.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *In: Espaço e Debates*. n. 39. São Paulo, 1996, p. 59.

<sup>30</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2018, p. 10.

**Figura 1:** Folder produzido pelo Fórum Direito à Cidade como material formativo sobre as implicações do processo de revisão do PDN – tema Macrozoneamento.

**O QUE É PLANO DIRETOR?**  
O Plano Diretor é uma lei municipal, instituída pela Constituição Federal de 88, que rege a política de desenvolvimento urbano sustentável num município e busca o cumprimento da função social da cidade e da propriedade..

**QUEM SÃO OS RESPONSÁVEIS?**  
A própria **prefeitura**, contando com a **participação popular** (ou seja, eu e você!), devendo revisar o plano a cada 10 anos.

**MAS PRA QUE SERVE?**  
O Fórum Direito à Cidade elaborou um esquema ilustrando os **Três Os** do Plano Diretor:

- 1 OBJETIVA**  
Qualidade de vida, bem-estar e segurança dos cidadãos e pleno desenvolvimento da **função socioambiental da propriedade\*** (veja conceitos ilustrados) e ambiental da terra.
- 2 ORGANIZA**  
Espaços urbanos públicos e privados através de instrumentos legislativos e planos.
- 3 ORIENTA**  
Agentes públicos e privados na gestão do espaço urbano.

**POR QUE DISCUTIMOS O PLANO DIRETOR?**  
Para garantir **qualidade de vida** e **direitos territoriais** através de um **planejamento democrático** e **participativo**.

A última edição do PD de Natal se deu em 2007 e somente este ano o processo de revisão segue em meio a **diversas polêmicas** envolvendo mudanças nos índices urbanísticos que **ameaçam a moradia e o trabalho** na cidade, em especial, a população mais pobre.

Nossa responsabilidade social como cidadão é se fazer presente nessa discussão como **representantes do meio** em que estamos inseridos.

**E AGORA, COMO VOCÊ PODE CONTRIBUIR?**  
PARTICIPE DAS DECISÕES ATRAVÉS DOS REPRESENTANTES NA SUA COMUNIDADE OU ENTRE EM CONTATO COM A GENTE!

**SAIBA MAIS EM**  
@direitoacidadeufrn  
/direitoacidadeufrn  
84 9 98087792 (grupo de disparo)  
direitoacidadeufrn@gmail.com

**PLANO DIRETOR MACROZONEAMENTO**

**FÓRUM DIREITO À CIDADE**

Logos: UFRN, RBDU, DPP, OBSERVATÓRIO DE URBANISMO

Fonte: Fórum Direito à Cidade – UFRN, 2019.

Diante desse cenário, torna-se fundamental, evidenciar as estratégias e impactos do processo de especulação imobiliária e das forças vinculadas ao capital imobiliário atuantes na cidade, valendo-se do discurso de desenvolvimento e da geração de emprego e renda em meio a um cenário de crise. No entanto, em uma análise rápida da expansão territorial em Natal no período de vigência da lei, verifica-se a ocorrência de um *boom* imobiliário, provocado por empreendimentos e unidades habitacionais construídos por meio de incorporação imobiliária entre 2011 e 2016, tanto no território de Natal, quanto em cidades vizinhas.<sup>31</sup> Ocorre que, para confirmar essa narrativa, tais grupos culpabilizam o Plano Diretor pelo “atraso” da cidade, pela perda de investimentos e apelam à “feiura” da orla que, há anos, sofre com o abandono das sucessivas gestões municipais e dos proprietários de terras e imóveis que seguem ociosos ou subutilizados.

<sup>31</sup> LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado).

Nesse sentido, destaca-se as falas<sup>32</sup> do atual prefeito da cidade de Natal e sua expectativa de lançar mão de soluções à crise econômica, por meio de planos e projetos de urbanização,<sup>33</sup> sobretudo, na orla central da cidade, Região Leste. Ao fazer comparações com as cidades de Recife, Fortaleza e até Balneário Camboriú, cujas orlas são, em grande parte, verticalizadas, insiste em ignorar as especificidades de Natal, as demandas locais e evidencia o verdadeiro foco da gestão: viabilizar estratégias e/ou flexibilizar normas e regramentos urbanísticos para facilitar a atuação do mercado imobiliário, configurando a sua opção por uma cidade para os negócios e não para as pessoas.

Diante da postura do representante da municipalidade em divulgar “seu projeto de cidade”, mesmo fora dos debates oficiais do processo de revisão do PDN (e talvez por isso), as ações do Fórum dedicaram-se a contra-argumentar as narrativas desses segmentos, quase sempre pouco fundamentadas tecnicamente e guiadas por uma ideologia que “confunde” crescimento e desenvolvimento, acumulação do capital e progresso. Como exemplo das estratégias de contra-argumentação, têm-se a participação em debates nas comunidades da orla (especialmente as mais visadas por tal discurso, inseridas em Áreas Especiais de Interesse Social), na televisão, no rádio e outras mídias impressas e virtuais. Com apoio de estudantes e parceiros de movimentos e entidades comunitárias na confecção de materiais de divulgação, textos e vídeos informativos, cordéis e ilustrações, estabeleceu-se um esforço coletivo para esclarecer as demandas do mercado imobiliário *versus* seus impactos no cotidiano do uso e ocupação do solo na cidade e suas diversas formas de apropriação.

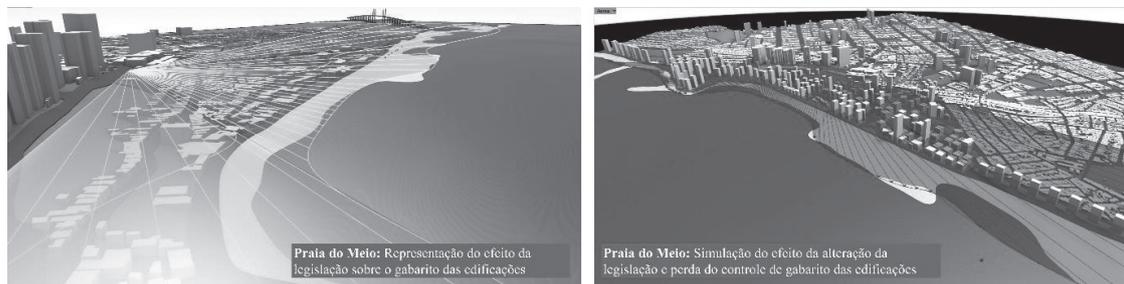
Entre os materiais formativos que ganharam maior repercussão, destaca-se a produção dos professores e professoras do DARQ-UFRN e integrantes do Fórum Direito à Cidade, na qual buscou-se desenhar as expectativas de modernidade amplamente difundidas pela gestão municipal, demonstrando, de forma didática, seus impactos na paisagem costeira da cidade. Através da comparação que parametriza as prescrições urbanísticas que limitam o gabarito na região e o eliminam ou flexibilizam, o grupo de pesquisa<sup>34</sup> simulou cenários possíveis caso os coeficientes máximos já existentes no atual Plano Diretor para outras áreas da cidade, fossem aplicados na orla, considerando ainda a atual estrutura fundiária (inclusive das AEIS) e possibilidades de rememoração, conforme Figura 2.

<sup>32</sup> DUARTE, Rafael. Álvaro Dias agride Natal, desdenha de críticos e dá como certa a aprovação da verticalização da orla no plano diretor. In: *Saiba Mais – Agência de reportagem*, 19 set. 2019.

<sup>33</sup> HARVEY, David. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018.

<sup>34</sup> Projeto de Pesquisa Caracterização do tecido urbano de Natal: um estudo morfológico da evolução urbana da cidade. 2019.

**Figura 2:** Exemplo de material formativo produzido a partir da parametrização das prescrições urbanísticas que limitam o gabarito na orla da cidade atualmente (esquerda) e simulação do efeito da ausência do controle da altura das edificações em parte da orla de Natal.



Fonte: Projeto de Pesquisa Caracterização do tecido urbano de Natal: um estudo morfológico da evolução urbana da cidade – UFRN, 2019.

A representação do dano ao ambiente, à infraestrutura e à paisagem que seria imputado a Natal, caso mudanças tão significativas fossem implementadas, gerou mal-estar na *Oficina de Leitura da Cidade* da Região Administrativa Sul (em 07 de setembro de 2019), quando foi apresentada. Na ocasião, a Coordenação Técnica do processo apressou-se em contestar a metodologia usada para criação dos cenários e também em afirmar que esta proposta não estava em pauta, apesar do chefe do executivo defender, sem detalhamento, a verticalização daquela área. Aliás, cabe destacar que a discussão do conteúdo técnico que balisaria as propostas de alteração da lei ficou aquém das expectativas do Fórum, sendo muitas vezes inexistentes, diante da péssima avaliação que a Semurb fazia do atual PDN.

A SEMURB, sem avaliação consistente, assumiu o discurso dos representantes do segmento imobiliário – numa nítida demonstração de atuação da gestão em prol de facilitar o clima de negócios, conforme descrito por Harvey<sup>35</sup> e Carlos<sup>36</sup> – reproduzindo a ideia de que o Plano era o responsável pelo crescimento da cidade para além do seu perímetro urbano e que o seu macrozoneamento dificultava a regulamentação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), considerando infundados os limites atribuídos aos coeficientes de aproveitamento. Também defendeu a importação de soluções urbanísticas adotadas em outros grandes centros, como o adensamento por eixos de mobilidade urbana, mas não direcionou a discussão com a cidadania para aprofundar tais temas. Em vez disso, insistiu em conduzir oficinas exaustivas, com uma metodologia de trabalho pouco propositiva, desconsiderando os horários de trabalho e alimentação dos participantes.

<sup>35</sup> HARVEY, David. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018.

<sup>36</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2018, p. 10.

Em razão disso, a *Audiência Pública de Leitura da Cidade*, realizada em 14 de dezembro de 2019, falhou em seu papel de apresentação e debate dos resultados obtidos com sistematização – realizada pelos GTs – dos dados obtidos nas oficinas. Na ocasião, não apresentou-se o delineamento das propostas de revisão do Plano Diretor, sendo, por isso, duramente contestada na forma e conteúdo, além de não ter construído um documento de registro da Leitura da Cidade, sistematizado e analisado, como produto dessa fase.

Dentre as mais de 2.000 contribuições encaminhadas pela sociedade e alardeadas pela Prefeitura de Natal como demonstração da “extraordinária participação” da sociedade natalense, foram pinçadas para exibição pública apenas aquelas que corroboravam a narrativa dos segmentos econômicos dominantes e interpretadas como a expressão do senso comum. Entre essas, ganharam destaque as que traduzem uma suposta superação da “decadência de áreas populares” e de como a injeção de capital imobiliário – em consonância com a modificação de parâmetros urbanísticos para potencializar seus ganhos – seria a única alternativa para o desenvolvimento do município do ponto de vista do planejamento urbano e territorial.

As discussões sobre a eficácia do atual Plano Diretor no que se refere à manutenção das visuais para apreciação da paisagem que envolve alguns dos principais atributos naturais e suas implicações ambientais (preservação da fauna e flora e dinâmica dos ecossistemas costeiros, manutenção da permeabilidade da ventilação) foram minimizadas e pontualmente colocadas. Ainda no que toca este debate, enquanto cidade costeira, é preocupante que a discussão das mudanças climáticas e suas consequências não tenha encontrado ressonância na ocasião da revisão do PDN, mesmo quando já sabemos dos crescentes riscos para a sociedade natalense, como a redução de espécies da flora e fauna, o aumento da intrusão salina nos aquíferos costeiros, a potencialização das taxas de erosão costeira e de inundações com danos à infraestrutura litorânea, dentre outras questões relacionadas ao aumento nos eventos extremos de chuvas associada à excessiva impermeabilização do solo, consequências do mau planejamento na gestão do ordenamento urbano.<sup>37</sup>

Do ponto de vista formal, a *Audiência de Leitura da Cidade* que, segundo o regimento interno do processo, deveria “delinear as propostas de revisão do Plano Diretor”, apenas reproduziu os textos das contribuições apresentadas nas oficinas, sem o necessário filtro da análise técnica crítica em grande parte já desenvolvida pelos GTs. A desconsideração do trabalho dos voluntários que atuaram

<sup>37</sup> AMARO, Venerando Eustáquio. Por um Plano Diretor que torne Natal resiliente à crise climática. *Saiba Mais – Agência de reportagem*. 18 ago. 2020.

na sistematização das propostas e o não cumprimento de seu objetivo, resultou na demanda da 45ª Promotoria Ambiental (MPRN) de nova audiência para, efetivamente, delinear a minuta da revisão da lei, a partir dos dados já colhidos e daqueles encaminhados no novo prazo de contribuições, entre 15 de dezembro 2019 e 15 de janeiro de 2020.

Com a chegada de 2020, a revisão do PDN voltou a apresentar dificuldades quanto à metodologia de atuação dos diversos agentes que a compõem. Os trabalhos dos GTs, já iniciados em paralelo com as oficinas de Leitura da Cidade e intensificados entre outubro e novembro de 2019, retomaram suas atividades ainda na primeira quinzena de janeiro, quando seus integrantes voltaram a sofrer pressões. Além de desconsiderar inúmeros pedidos de esclarecimentos e aprofundamento técnico sobre os temas cujas contribuições deveriam sistematizar, a Coordenação Técnica continuou a pressionar os voluntários por mais agilidade na produção dos conteúdos, fichas, relatórios e/ou minuta de redação dos artigos da lei, que foram heterogeneamente entregues pelos GTs na primeira semana de fevereiro de 2020.

Nos dias que se seguiram, entre 18 e 19 de fevereiro, a CT fez o trabalho de sistematização dos trabalhos dos GTs e reuniu seus participantes para apresentar a versão da minuta de lei que seria apresentada na audiência pública do dia 20 de fevereiro e entregue aos Conselhos Municipais para análise e representaria o resultado da produção coletiva. Para a surpresa dos presentes, o produto não correspondia, em grande parte, ao trabalho realizado pelos participantes. Houve casos em que as propostas foram acatadas quase sem alterações, como as realizadas pelo grupo que discutiu o patrimônio cultural do município, por exemplo. Houve casos, no entanto, em que as propostas dos GTs foram excluídas e em seu lugar figuraram alternativas que, sequer, foram discutidas entre os integrantes do Grupo ou pior, foram retiradas da pauta das discussões por técnicos da SEMURB (e facilitadores dos trabalhos do GT) por não pertencerem ao escopo do processo de revisão, como a possibilidade de “autorregulamentação” de ZPAs no plano.

Observa-se ainda que, em alguns temas de maior polêmica e/ou interesse de grupos vinculados ao mercado imobiliário, foram inseridas propostas diametralmente opostas àquelas que protagonizaram a fase de Leitura da Cidade. Um exemplo foi a *extinção* do controle de gabarito das edificações no entorno do Parque das Dunas (reserva de Mata Atlântica que constitui o segundo maior parque urbano do país), quando aqueles que discutiram o tema no contexto do GT Áreas Especiais de Controle de Gabarito reforçaram, com base nas contribuições recebidas, a manutenção do instrumento como garantia da proteção ambiental e

paisagística da área, que abrange 04 bairros de Natal. O mesmo se deu para o instrumento *Area Non Aedificandi*,<sup>38</sup> no bairro de Ponta Negra.

Dessa forma, o produto apresentado aos voluntários integrantes do GT gerou discussões e questionamentos que, segundo a Coordenação Técnica do processo, não poderiam ser incorporados ao documento, considerando que o mesmo seria apresentado em audiência pública, no dia seguinte, em 20 de fevereiro de 2020. Cientes de sua atuação pró-forma na reunião que apresentou a versão da minuta de revisão do PDN, os GTs tiveram ainda nova surpresa ao se deparar, na referida audiência, com um texto que incorporava alterações àquele apresentado no dia anterior. Estas, no entanto, não se referiam aos questionamentos pontuados coletivamente e novamente propunham revisões incompatíveis com as discussões realizadas, sobretudo, no que se refere à flexibilização do gabarito das edificações, desta vez na orla, em uma Zona Especial de Interesse Turístico (ZET),<sup>39</sup> cujo projeto de regulamentação ainda tramita nos Conselhos Municipais.

É importante destacar que, na audiência pública de apresentação da “Minuta Final”, em sua fala de abertura, o chefe do executivo comemorou o resultado do trabalho liderado por sua Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo, alegando tratar-se do processo de revisão “[...] mais limpo, mais transparente, mais democrático e mais transparente da história da cidade [...]”.<sup>40</sup> Além disso, segundo ele, o novo plano, quando aprovado, traria avanços e modernidade para Natal, realçando como positivas as alterações relacionadas à flexibilização do regramento urbanístico ambiental, especialmente: a extinção do controle de gabarito no entorno do Parque das Dunas, e da *Area Non Aedificandi*, a “autorregulamentação” das ZPA e o aumento do coeficiente de aproveitamento (mínimo e máximo) para construção, ou seja, a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental associada ao aumento do potencial construtivo em toda a cidade.

Por outro lado, *todos* os cidadãos presentes que pediram a palavra para se posicionar sobre o conteúdo apresentado, inclusive os membros do Fórum Direito à Cidade, reiteraram que aquele texto não correspondia ao trabalho dos GTs e não

<sup>38</sup> As *Areas Non Aedificandi* (ANA) são áreas não passíveis de construções edilícias fixas ou quaisquer ocupações de naturezas temporárias que de alguma forma interfiram nos quadros da paisagem mediante valor cênico-paisagístico, a preservação ambiental e ordenação urbanística. No referido contexto, trata-se de uma ANA instituída em 1979, visando a proteção das visuais em direção ao Morro do Careca e parte das dunas que lhe são associadas (principal cartão postal da cidade) a partir da Avenida Engenheiro Roberto Freire.

<sup>39</sup> A minuta de lei apresentada aos Grupos de Trabalho nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2020, mantinha, em seu artigo 23, §2º, o gabarito máximo da ZET 4 (que incorpora a margem esquerda do Rio Potengi, incluindo o bairro da Redinha) em 7,5 metros. Já na manhã do dia 20 de fevereiro, o mesmo artigo propunha o limite de 15 metros.

<sup>40</sup> Transcrição de parte da fala do prefeito Álvaro Dias em audiência pública do dia 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=ZRRRe\\_30sxCU&t=6617s](https://www.youtube.com/watch?v=ZRRRe_30sxCU&t=6617s). Acesso em: 29 set. 2020.

representava um diálogo democrático e transparente com a cidadania, como pode ser observado a partir da fala que segue:

[...] Eu acompanho esse processo desde 2017, quando ele foi deflagrado. Acompanhei todas as reuniões, todas as oficinas e sou membro do Grupo de Trabalho (GT I-A). [...] eu falo com muita propriedade porque eu li todas as propostas que o meu grupo recebeu, todas. Eu sistematizei com o auxílio de Daniele, com o auxílio dos outros técnicos e a cito porque ela é coordenadora do meu GT. Nós lemos, avaliamos, sistematizamos, todas as contribuições. Nenhuma das contribuições está na minuta. Nenhuma. Eu quero saber qual é a finalidade do nosso trabalho. Chegaram diversas propostas. Proposta de auto-regulamentação de ZPA, propostas de exclusão e inclusão de macrozonas [...]. Quando nós discutimos a possibilidade de auto-regulamentar alguma delas, nós fomos orientados (e estão aqui os meus companheiros e Daniele que esteve nessa reunião) a não avaliar esse tipo de proposta por entendermos que o PD não é espaço de auto-regulamentação de ZPA. A regulamentação deve ser em lei específica, tramitada junto aos Conselhos e votada na Câmara. [...] e chegamos aqui e nos deparamos com a proposta de cinco ZPA que não estão regulamentadas, serem auto aplicadas sem nenhuma discussão de parâmetro. Nós não discutimos o mérito de nenhuma dessas questões.<sup>41</sup>

Dessa forma, inúmeros questionamentos marcaram a transição da análise do material pela Coordenação Técnica do processo e os Grupos de Trabalho para a sua discussão no âmbito dos 06 Conselhos Municipais que atualmente integram o sistema de gestão urbana do município e são articulados pelo Conselho da Cidade (CONCIDADE-Natal), como Câmaras Técnicas. A estes foram concedidos 10 dias úteis para análise dos 223 artigos, glossário e 34 anexos entre mapas e quadros. Tal prazo foi definido em resolução específica, conforme indicava o Regimento Interno do processo de revisão, e aprovado pelo próprio CONCIDADE, em 17 de fevereiro de 2020, quando os conselheiros ainda não conheciam o volume do material que seria analisado, correspondendo ao dobro de artigos em relação ao Plano ainda vigente.

A referida reunião, assim como todo o processo, foi marcada por uma série de irregularidades. Nesse caso específico, o uso enviesado da revisão do PDN como estratégia eleitoral para o atual prefeito, candidato à reeleição em 2020, culminou na pressa em encaminhar a aprovação das resoluções que regulamentariam a atuação dos Conselhos, resultando no descumprimento do regimento do

---

<sup>41</sup> Transcrição de parte da fala do arquiteto e urbanista Saulo Cavalcante, integrante do Fórum Direito à Cidade, em audiência pública do dia 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=ZRRe\\_30sxCU&t=6617s](https://www.youtube.com/watch?v=ZRRe_30sxCU&t=6617s). Acesso em: 29 set. 2020.

próprio CONCIDADE. Prazos para chamamento das reuniões e votação das matérias pelo pleno foram desconsiderados, bem como o direito regimental ao pedido de vistas que foi, inclusive, de forma inédita, posto em votação.

Apesar da “vitória” dos representantes dos interesses do prefeito na aprovação de uma resolução (001/2020-CONCIDADE) que obrigaria uma análise superficial sobre uma matéria tão importante, a aproximação com os festejos do Carnaval e a óbvia impossibilidade de executar a tarefa no prazo estabelecido, fez com que os conselhos finalizassem seus trabalhos apenas na segunda semana de março de 2020. Em seguida, entre os dias 16 e 17 do mesmo mês, uma plenária foi realizada para que os representantes de cada conselho expusessem seus destaques e alterações para posterior votação pelo pleno, o que resultou na contribuição dos Conselhos Municipais ao processo de revisão do Plano Diretor de Natal.

É importante ressaltar que na ocasião da referida plenária, já nos deparávamos com a necessidade da adoção de medidas de prevenção à infecção e propagação do novo coronavírus em ambientes de grande circulação de pessoas e já vigorava o Decreto Estadual nº 29.512, de 13 de março de 2020, que dispunha sobre tais medidas no âmbito do Poder Executivo estadual. Na ocasião, por iniciativa de conselheiros que também integram o Fórum Direito à Cidade,<sup>42</sup> foi realizada representação ao Ministério Público do Rio Grande do Norte (com cópia ao presidente do CONCIDADE-Natal), apontando a potencial reunião de cerca de 250 pessoas (entre conselheiros titulares e suplentes, equipe técnica da SEMURB e do próprio local de realização da atividade, a Faculdade Estácio de Sá, no bairro do Alecrim) no evento em questão.

Apesar disso, o evento não sofreu alterações em sua programação. No segundo dia de atividades, observou-se o esvaziamento progressivo e o abandono da plenária por representantes de instituições que decretaram a suspensão de suas atividades presenciais, dentre as quais figurava a UFRN, à qual vincula-se o Fórum.

No dia seguinte, em 18 de março de 2020, caminhando para a finalização da terceira etapa do processo de revisão, a Prefeitura comunicou o adiamento da *Pré-Conferência*, regulamentada pela Resolução 002/2020-CONCIDADE e agendada para dali a dois dias, quando seriam eleitos os delegados aptos a votar a minuta ainda no âmbito do executivo, inaugurando a quarta etapa do processo de revisão. No entanto, as atividades que até ali se davam de forma predominantemente

---

<sup>42</sup> SILVA, Rodrigo *et al.* Prioridades invertidas de Álvaro Dias: a retomada da revisão do Plano Diretor em meio à pandemia. *Saiba Mais – Agência de reportagem*, 15 maio, 2020.

presencial,<sup>43</sup> foram suspensas devido às exigências do distanciamento social imposto pela epidemia da COVID-19.

#### 4 Fases virtuais da revisão do Plano Diretor de Natal e o adeus ao conteúdo

Diante da nova realidade que se apresentou com a pandemia da COVID-19, o processo de revisão do Plano Diretor de Natal permaneceu “adormecido” na transição entre sua terceira e quarta etapa, até que o dia 05 de maio de 2020, quando a cidadania foi novamente chamada. Na ocasião foi divulgada uma nova Resolução 003/2020 CONCIDADE, que anulou a precedente e convocou novos interessados a inscreverem-se na Pré-Conferência, enquanto candidatos e eleitores, mantendo aqueles já inscritos até 15 de março. Além disso, agendou a *Pré-Conferência*, para os dias 22 a 23 de maio.

O “despertar” do CONCIDADE foi precedido por reunião extraordinária do Núcleo Gestor,<sup>44</sup> a quem também compete a supervisão do processo participativo no âmbito da revisão do PDN. Seus membros apreciaram e deliberaram – antes da aprovação no CONCIDADE<sup>45</sup> – em 23 de abril de 2020, a Resolução número 003/2020, bem como a homologação da primeira rodada de inscrições de candidatos a delegados e sua eleição *on-line*. Dessa forma, a decisão de retomada das atividades e suas estratégias de execução passou, portanto, por dois importantes filtros: a apreciação do Núcleo Gestor e do CONCIDADE. Dito isso, essa iniciativa esbarra em duas questões principais, que passaram a ser enfaticamente questionadas durante todas as atividades remotas que compuseram a regra do processo de revisão do Plano Diretor a partir de então.

A primeira é o fato de que, diante da conjuntura mundial e do estado de calamidade pública em razão da crise sanitária sob a qual ainda estamos imersos hoje e naquela ocasião ainda mais veementemente, os esforços institucionais deveriam estar voltados a mitigar os impactos dos danos causados pelo novo coronavírus. Apesar das demandas pelo retorno à “normalidade” por alguns setores

---

<sup>43</sup> Na segunda e terceira etapa do processo de revisão do PDN algumas atividades puderam ser realizadas de forma *on-line*, como o envio de contribuições à minuta de revisão de lei por meio de formulários virtuais – como já mencionado – e a inscrição dos candidatos a delegados na Conferência Final do Plano Diretor. Como estratégia de divulgação dos debates, houve, ainda, a transmissão *on-line* de parte das discussões que ocorreram nas Oficinas de Leitura da Cidade e seminários formativos, com caráter expositivo, sem oportunidade de interação com os internautas.

<sup>44</sup> NÚCLEO Gestor do Plano Diretor convoca reunião extraordinária por videoconferência. *Site Plano Diretor de Natal*, Natal, 23 abril 2020. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-32912.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

<sup>45</sup> Conforme o Regimento Interno do processo de revisão do Plano Diretor de Natal, a audiência do dia 20 de fevereiro marcou a transição da coordenação das atividades da quarta etapa (Pré-Conferência e Conferência) da SEMURB para o CONCIDADE.

vinculados às atividades comerciais e à prestação de serviços, no Rio Grande do Norte, contabilizávamos, no incício de maio, mais de 100 mortes, sendo mais de 30% delas em Natal. Mesmo considerando a importância do Plano Diretor, o Fórum entendia que naquele cenário, a retomada da sua discussão não configurava como atividade essencial, principalmente porque trata-se de um processo no qual é imprescindível a participação e controle social em todas as instâncias, mecanismo que ainda estava fragilizado devido às recomendações de distanciamento social.

A segunda questão é que a adesão do formato virtual para as etapas que se seguiram acabou por configurar mais um entrave, dentre os tantos denunciados na fase presencial, à efetiva participação popular no processo de revisão do Plano Diretor do município. Os filtros pelos quais a resolução que habilitou a *Pré-Conferência* e, em seguida, a *Conferência Final* (004/2020-CONCIDADE) a se realizarem nesse formato, parecem ter ignorado que a inclusão digital não se realiza de forma homogênea em nossa sociedade.

Apesar do acesso a equipamentos eletrônicos, especialmente *smartphones*, terem se popularizado ao longo da última década, sabemos que esta ainda é uma ferramenta utilizada com restrições no que se refere ao consumo de dados móveis/*internet* sem fio e, sobretudo, ao acesso a canais de informação para além das redes sociais.<sup>46</sup> Acrescente-se a isso o fato de que o processo de discussão que se daria no âmbito da *Conferência Final*, exigiria o acesso, leitura e manuseio *simultâneo* de textos, imagens, mapas e plataformas de interação virtual, apenas possível diante de telas mais amplas como aquelas de computadores ou *tablets*, por exemplo.

Os questionamentos acima referidos não foram considerados válidos e junto a eles, acumularam-se graves irregularidades que ensejaram, particularmente na fase virtual do processo, um conjunto de contestações judiciais. No entanto, diferentemente do que se viu antes, não houve espaço para reuniões de conciliação e viu-se a continuidade de descumprimentos ao Regimento Interno em desrespeito à cidadania no seu direito de participação plena. Diante disso, o MPRN ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP), pedindo a anulação do processo das discussões em formato remoto, alegando irregularidades quanto à participação popular, à representatividade, à publicidade e à legalidade dos atos.

Para o MPRN,<sup>47</sup> assim como foi apontado pelo Fórum Direito à Cidade durante toda a fase presencial, o descumprimento do Regimento Interno do processo

<sup>46</sup> FERREIRA, Ana Mônica Medeiros; SILVA, Miss Lene Pereira da; LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. A geografia da desigualdade digital escancarada pela pandemia. In: *Carta Capital*. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-geografia-da-desigualdade-digital-escancarada-pela-pandemia/>. Acesso em: 04 out. 2020.

<sup>47</sup> MPRN pede na Justiça anulação de toda a fase virtual do processo de revisão do Plano Diretor de Natal. In: *Site do MPRN*, 26 ago. 2020.

de revisão foi escancarado, quando retomou-se a discussão no formato virtual. Observou-se ainda, que a minuta resultante da contribuição dos conselhos na etapa anterior, ainda não tinha sido divulgada pela Coordenação Técnica. Para o MPRN, corroborando as expectativas e contestações da cidadania, as pessoas deveriam se candidatar para contribuir com a construção da minuta de Lei, conhecendo o seu conteúdo, de modo a identificar as concordâncias e discordâncias, para então se posicionar.

Sobre essa ACP, aconteceu em 26 de agosto de 2020, uma audiência destinada a ouvir as testemunhas da Prefeitura e as testemunhas do MPRN, cujo resultado ainda não é público. Observando a recomendação do Ministério Público, a CT disponibilizou a minuta em *Diário Oficial do Município* em 02 junho e o CONCIDADE (re)convocou a eleição dos delegados para os dias 08, 09 e 10 de julho e a *Conferência Final* (conforme Resolução 004/2020 – CONCIDADE) para os dias 14 a 16 de agosto.

Nesse momento, seguindo o monitoramento da *forma* de condução do processo de revisão do PDN, exigindo o cumprimento dos prazos e respeito aos princípios e previsões legais, especialmente em relação à participação popular, o Fórum requereu mediação da 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente junto ao CONCIDADE, para suspender a dinâmica de trabalho estabelecida para a *Conferência Final*, pois nem mesmo o regimento aprovado pelo próprio Conselho estava sendo observado.

Além disso, a participação da cidaiania foi novamente prejudicada, tendo em vista que a minuta do Regimento *Conferência Final* foi disponibilizada com pouco mais de 24 horas úteis de antecedência do encontro e, mais do que isso, seu conteúdo excedia os objetivos de uma discussão sobre a metodologia da Conferência, associando-a a um calendário rígido e denso com duas fases de reuniões diárias, que se estenderia até o efetivo dia da conferência, a saber: primeira compreendida entre os dias 29 de julho e 01 de agosto (até 04 de agosto, os delegados deveriam submeter todas as propostas de alteração da minuta através de Formulários *Google*) e a segunda entre os dias 14 e 16 de agosto, quando haveria a discussão final na data estabelecida regimentalmente.

Neste ponto reside o ato mais grave de descumprimento do regimento interno e a ausência de compreensão sobre o significado e os objetivos da conferência final para o processo participativo, na finalização da minuta na etapa do executivo. A Conferência seria realizada entre os dias 14 e 16 de agosto, momento em que deveria haver a discussão e aprovação da minuta. Isso inclui o regimento interno, cujos termos só poderiam ser discutidos no primeiro dia do evento, incluindo as regras de votação que, de forma equivocada, também foram reposicionados para depois do encerramento da conferência, em 16 de agosto, no formato e datas que também contrariavam a resolução.

Na interpretação do Fórum Direito à Cidade, o cronograma foi assim constituído porque o CONCIDADE percebeu a impossibilidade de realizar a discussão do conteúdo da minuta no modo remoto apenas nos três dias estabelecidos pelo Regimento Interno do processo de revisão e sua alteração exigiria a realização de uma nova audiência, que o conselho não queria convocar. Entende-se que, com essa nova proposta, a Coordenação Técnica, o Núcleo Gestor e o CONCIDADE, que se alternam na condução das demandas da *Conferência Final*, mais uma vez demonstraram desconhecimento dos procedimentos metodológicos que orientam um processo participativo, especialmente quando se trata de um tema tão complexo como o Plano Diretor.

Mesmo diante do comprometimento da *forma* e também da condução desta etapa do processo de revisão, os movimentos sociais seguiram adiante disputando a narrativa do “processo de revisão mais participativo da história de Natal”.

#### 4.1 A Conferência Final virtual de revisão do Plano Diretor de Natal

As flagrantes irregularidades mencionadas e a fragilidade dos procedimentos metodológicos (mal) adaptados ao formato remoto, resultaram em um processo de discussão e aprovação do Regimento Interno da *Conferência Final* de quase 15 horas de debates, divididos em 03 encontros (28 de julho, 01 e 05 de agosto), um dos quais se estendeu por 07 horas ininterruptas.

Tais reuniões foram marcadas pelo silenciamento dos presentes (via microfone e *chat*), impedindo, inclusive, as manifestações de “questão de ordem”, pelo autoritarismo da mesa (ameaçando da cassação do direito de fala e fazendo-o efetivamente) ao ser alertada sobre o descumprimento do Regimento Interno do PDN e pelo total desrespeito às demais atribuições e responsabilidades que compõem o cotidiano das cidadãs e cidadãos voluntários deste processo, submetidos a regimes de trabalho e dedicação que extrapolavam o limite do bom senso. Este último ponto, aliás, foi uma marca registrada da condução da SEMURB, exacerbada pelo CONCIDADE no momento de retomada das atividades no formato remoto.

Aprovadas as normas que guiaram a *Conferência Final* – cujo cronograma de trabalho foi ainda, atropelado por uma resolução no Núcleo Gestor, impondo as datas à revelia do que estava, simultaneamente, sendo votado pelos delegados – o debate sobre o *conteúdo* da minuta deu-se, primeiramente, entre delegados do mesmo segmento. Em seguida, estes propuseram suas alterações através da ferramenta Formulários do *Google*, as quais foram, em seguida, defendidas pelos seus relatores, junto ao pleno de delegados. Nesta ocasião, diferentemente do formato regular de conferências de Planos Diretores não houve discussão entre

os delegados e, portanto, não houve a possibilidade de emendar e/ou redigir propostas consensuadas, uma vez que apenas os relatores do segmento poderiam apresentar as proposições, receber comentários da Coordenação Técnica e respondê-los.

É importante destacar que o formato adotado contribuiu para reforçar o clima de polarização entre aqueles delegados (representantes de diversos segmentos) que estavam motivados a concretizar as expectativas da gestão municipal, propondo alterações que ratificariam a ideia do espaço como mercadoria, em detrimento daqueles que reforçavam a necessidade de também entendê-lo como suporte para uma vida com qualidade e relações humanizadas e mais solidárias.<sup>48</sup> Evidenciou-se, portanto, nas apresentações dos segmentos que representavam os trabalhadores, por suas entidades sindicais e as entidades de ensino, pesquisa e entidades profissionais, a preocupação em manter a estrutura do Plano Diretor de 2007, ainda vigente, reforçando maior rigor na associação do potencial construtivo à infraestrutura instalada no território e a regulamentação dos instrumentos<sup>49</sup> que possibilitariam sua plena implantação.

Por outro lado, os representantes dos segmentos dos empresários, do poder público, das Organizações Não Governamentais (ONGs) e dos movimentos populares focaram-se nas alterações e/ou manutenção de propostas realizadas no âmbito dos Conselhos Municipais, cujo conteúdo privilegiava o incremento de potencial construtivo em toda a cidade.

O debate entre esses dois modelos de cidades e as possibilidades de diálogo e concessões em ambas as partes, que poderia acontecer no âmbito da *Conferência Final*, foi substituído por um processo de votação das centenas de propostas, novamente via Formulários do *Google*. Diante disso, os delegados que, ao mesmo tempo, representavam seus segmentos nas categorias indicadas pela prefeitura e articulavam-se junto ao Fórum Direito à Cidade, colaboraram exaustivamente com o processo. Tinha-se a convicção de que, apesar de as diferentes visões sobre a cidade terem levado à construção de uma minuta de lei que não confluiu para um trabalho cooperativo, era necessário seguir no processo e apresentar à sociedade propostas que mostrassem que é possível melhorar o Plano Diretor e respeitar as características dos seus atributos físicoambientais e estrutura socioeconômica de nossa cidade.

No entanto, diante de um sistema de votação considerado potencialmente falho e inseguro, optou-se por não corroborar com a terceira etapa da *Conferência*

<sup>48</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, 2003.

<sup>49</sup> Transferência de Potencial Construtivo, Plano Setorial, Operação Urbana Consorciada, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios dentre outros instrumentos importantes para garantia do cumprimento da Função Social da Propriedade.

*Final*, por não enxergar como o Fórum poderia colaborar de maneira qualitativa, sem fortalecer e legitimar os vícios formais do processo.

Antes do final do último dia de votação, em 26 de agosto de 2020, o MPRN ajuizou uma nova Ação Civil Pública para suspensão da divulgação do resultado da *Conferência* e anulação de toda a fase virtual do processo de revisão, alegando ter encontrado, após análise do Laboratório de Computação Forense do Grupo de Atuação Especial ao Combate ao Crime organizado (GAECO-MPRN) “graves inconsistências nos sistemas virtuais escolhidos, incluindo atos decisórios, como os relativos à eleição de Delegados, responsáveis pela votação final da minuta de alteração do Plano Diretor em vigor”.<sup>50</sup>

Segundo o MPRN,<sup>51</sup> 152 acessos de eleitores, o correspondente a 24% dos acessos realizados na eleição virtual dos delegados estavam com endereços de Ips corrompidos ou incompletos e ainda, garantias básicas de prevenção de fraudes e princípios de básicos da Segurança da Informação, estabelecidos pelo STJ, não foram observados.

Esta é, portanto, a última referência de atividades públicas e/ou publicizadas sobre o processo de revisão do PDN, até o momento de redação deste artigo. Enquanto isso, nos Conselhos Municipais, o tema da revisão tem sido inserido nas pautas, como matéria informativa, superficial, apenas sob o olhar da gestão, com fins de tranquilizar os conselheiros sobre o fato da gestão municipal, através da Coordenação Técnica e do CONCIDADE, estar fornecendo todos os dados que comprovam a idoneidade do processo de votação e de toda a sua fase virtual.

Em função da proximidade das eleições municipais, no entanto, entende-se que a matéria não poderá fazer a transição do âmbito do executivo e ser enviada à Câmara Municipal nesse contexto, sob risco de ser formalmente instrumentalizada para as campanhas, em andamento.

## Conclusões

Diante das experiências narradas, compreende-se como primordial a mobilização da comunidade acadêmica no enfrentamento às forças do capital imobiliário, claramente articuladas à gestão municipal. Nesse processo, é também fundamental a autoavaliação dos membros do Fórum Direito à Cidade, enquanto segmento acadêmico organizado que articula e pauta suas premissas e argumentos no contexto do processo de revisão do PDN, ainda em curso. Busca-se

---

<sup>50</sup> URGENTE: Ministério Público pede anulação do processo virtual de revisão do Plano Diretor. *In: Saiba Mais – Agência de reportagem*, 26 ago, 2020. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/urgente-ministerio-publico-pede-anulacao-do-processo-virtual-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal/>. Acesso em: 01 out. 2020.

<sup>51</sup> MPRN pede na Justiça anulação de toda a fase virtual do processo de revisão do Plano Diretor de Natal. *In: Site do MPRN*, 26 ago. 2020.

um posicionamento em consonância com as demandas populares, validando o produto da discussão ao chegar na fase de votação do projeto de lei na Câmara Municipal, onde novas lutas serão travadas e a disputa entre os modelos de cidade que se quer, deverá ser equacionada.

Paralelamente, o Fórum vem trazendo para a agenda acadêmica e comunitária outros temas transversais à discussão do Plano Diretor e que também compõem a agenda urbana, como a discussão da orla e manutenção da paisagem costeira; do planejamento de transportes; dos instrumentos urbanísticos; da metropolização; das demandas da população em situação de rua e os vazios urbanos até, mais recentemente, o monitoramento de violações de Direitos Humanos na Região Metropolitana de Natal, no contexto da pandemia da COVID-19.<sup>52</sup>

A relevância da atuação do Fórum Direito à Cidade e do relato aqui apresentado, se mostra tanto em razão da necessidade de fomentar o debate dentro e fora da Universidade, nas mídias tradicionais e alternativas e nas arenas oficiais do processo de revisão do Plano Diretor, como também pelo papel que pode desempenhar no fortalecimento da atuação comunitária dos moradores dos diversos bairros e localidades, especialmente os que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou nas áreas protegidas pela legislação urbanística e ambiental.

Ademais, a literatura mais recente que discute o Direito à Cidade mostra que conflitos e lutas semelhantes estão ocorrendo em diversas cidades do país, como Fortaleza, Recife, Goiânia e Porto Alegre, com quem o Fórum mantém diálogo. Constitui-se assim, de extrema relevância, não só narrar o que vem acontecendo em Natal mas, sobretudo, compartilhar as experiências de resistência dos diversos grupos organizados, como forma de fortalecimento da atividade cívica na defesa dos direitos, como também do acúmulo teórico sobre e para o que está por vir.

---

**The Fórum Direito à Cidade and Natal's Master Plan review: from formal aspects to content for a fairer city**

**Abstract:** The historical role of Universidade Federal do Rio Grande do Norte as a mediating and purposeful agent in the processes of social participation and the beginning of the revision of the current Natal Master Plan are among the motivations for the creation of the extension project Fórum Direito à Cidade, in 2018. In view of this, the work aims to present and discuss the group's trajectory in the context of the review of the Master Plan, reflecting on the relevance, limits and potential of extension as a bridge between the University and society, in facing urban struggles increasingly fierce in the context of advancing neoliberal policies and their materialization in territorial disputes and affirmation of socio-spatial segregation. Also noteworthy is the dismantling of social policies built over the 1980s and 1990s, in particular popular participation in its construction, implementation and management

---

<sup>52</sup> CLEMENTINO, M. L. *et al.* *O enfrentamento da COVID-19 nos territórios populares: monitoramento de violações de Direitos Humanos na Região Metropolitana de Natal.* Observatório das Metrôpoles e Fórum Nacional de Reforma Urbana. 2020.

processes. In Natal, the dispute for narratives between various segments of society is evident in the relationship between form and content in the design of the city, with a constant depreciation of the arguments of social movements and the University, in contrast to the defense of the prevalence of modernizing discourse which reflects the interests of the segments linked to real estate capital.

**Keywords:** Fórum Direito à Cidade. Natal's Master Plan. University Extension. Democratization of Urban Management. Social Participation.

---

## Referências

AMARO, Venerando Eustáquio. Por um Plano Diretor que torne Natal resiliente à crise climática. *Saiba Mais agência de reportagem*, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/por-um-plano-diretor-que-terne-natal-resiliente-a-crise-climatica/>. Acesso em: 29 out. 2020.

ANDERSON, Kennet. Primeiras fases da revisão do Plano Diretor de Natal acabam sem participação popular. *Brasil de Fato*. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/14/primeiras-fases-da-revisao-do-plano-diretor-de-natal-acabam-sem-participacao-popular>. Acesso em: 30 set. 2020.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social*. La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal-RN-Brasil. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidad de Barcelona. Barcelona, 2013.

BELLO, Enzo; LEONEL JÚNIOR, Gladstone. O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo *et al.* *O Direito Achado na Rua*: Introdução crítica ao direito urbanístico. v. 9. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: [encurtador.com.br/ipJOX](http://encurtador.com.br/ipJOX). Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1985*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,Lei%2C%20com%20fundamento%20no%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,Lei%2C%20com%20fundamento%20no%20art). Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm#:~:text=LEI%20N%C2%99.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm#:~:text=LEI%20N%C2%99.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 30 out. 2020.

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. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

BRENNER, Neil. *Espaços de urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2018.

CLEMENTINO, M. L. *et al. O enfrentamento da COVID-19 nos territórios populares: monitoramento de violações de Direitos Humanos na Região Metropolitana de Natal*. Observatório das Metrôpoles e Fórum Nacional de Reforma Urbana. 2020.

DOSSIÊ da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. *Megaeventos e violações de Direitos Humanos no Brasil: direito à moradia, à informação, à mobilidade urbana, acesso aos serviços públicos, ao trabalho e à participação popular*. 2014. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-brasil-2/>. Acesso em: 28 out. 2020.

DUARTE, Rafael. Álvaro Dias agride Natal, desdenha de críticos e dá como certa aprovação da verticalização da orla no plano diretor. *Saiba Mais – Agência de reportagem*, 19 set. 2019. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/alvaro-dias-agride-natal-desdenha-de-criticos-e-da-como-certa-aprovacao-da-verticalizacao-da-orla/>. Acesso em: 30 set. 2020.

DUARTE, Rafael. Álvaro Dias rasga plano diretor, ignora participação social e 28 entidades assinam nota de repúdio. *Saiba Mais – Agência de reportagem*, 21 fev. 2020. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/alvaro-dias-rasga-plano-diretor-ignora-participacao-da-sociedade-e-28-entidades-assinam-nota-de-repudio>. Acesso em: 30 set. 2020

EFEITO coronavírus: Prefeitura adia realização da Pré-Conferência das Cidades. *Plano Diretor de Natal*, Natal, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-32686.html>. Acesso em: 29 set. 2020.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros; SILVA, Miss Lene Pereira da; LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. A geografia da desigualdade digital escancarada pela pandemia. *Carta Capital*. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-geografia-da-desigualdade-digital-escancarada-pela-pandemia/>. Acesso em: 04 out. 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, 2003.

HARVEY, David. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. n. 39. São Paulo, 1996.

KELLER, Rene José. Economia Política: Direito, Estado e Relações Econômicas: a Mercantilização Jurídica como Forma de Priva(tiza)ção do Direito à Cidade. *In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. Curso de direito à cidade: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado).

MARICATO, Ermínia (Org.). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MPRN pede na Justiça anulação de toda a fase virtual do processo de revisão do Plano Diretor de Natal. *Site do MPRN*, 26 ago, 2020. Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/10845-mprn-pede-na-justica-anulacao-de-toda-a-fase-virtual-do-processo-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal>. Acesso em: 01 out. 2020.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei nº 3.175 de 29 de fevereiro 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-territorial de Natal. Natal: *Diário Oficial do Município* [DOMNatal], 1984.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 82 de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007. Disponível em: [http://www.natal.rn.gov.br/Semurb/paginas/File/InstrOrdSearch/24\\_Plano\\_Diretor.pdf](http://www.natal.rn.gov.br/Semurb/paginas/File/InstrOrdSearch/24_Plano_Diretor.pdf). Acesso em: 04 out. 2020.

NATAL, Prefeitura Municipal do. SEMPLA. *Plano de Urbanismo e Desenvolvimento para Natal*. Natal/ São Paulo: SEMPLA/ESCRITÓRIO, Serete S/A Engenharia, 1968.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 07 de 05 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOMNatal, 1994.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei nº 2.211 de 1974*. Institucionaliza o Plano Diretor do Município de Natal. Natal: SEMPLA, 1974.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Regimento Interno Revisão do Plano Diretor de Natal*. 2019. Disponível em: [https://natal.rn.gov.br/Semurb/planodiretor/anexos/regimento/REGIMENTO\\_APROVADO\\_EM\\_AUDIENCIA\\_24.04.19.pdf](https://natal.rn.gov.br/Semurb/planodiretor/anexos/regimento/REGIMENTO_APROVADO_EM_AUDIENCIA_24.04.19.pdf). Acesso em: 30 set 2020.

NÚCLEO Gestor do Plano Diretor convoca reunião extraordinária por videoconferência. *Site Plano Diretor de Natal*, Natal, 23 abril 2020. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-32912.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

6ª AUDIÊNCIA pública de revisão do PDN. In: *Canal Plano Diretor de Natal*, publicado em 11 mar. 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=ZRRe\\_30sxCU&t=6617s](https://www.youtube.com/watch?v=ZRRe_30sxCU&t=6617s). Acesso em: 29 set. 2020.

SILVA, Rodrigo *et al.* Prioridades invertidas de Álvaro Dias: a retomada da revisão do Plano Diretor em meio à pandemia. *Saiba Mais agência de reportagem*, 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/prioridades-invertidas-de-alvaro-dias-a-retomada-da-revisao-do-plano-diretor-em-meio-a-pandemia/>. Acesso em: 29 set. 2020.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *O Direito Achado na Rua: concepção e prática*. Coleção Direito Vivo. v. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

URGENTE: Ministério Público pede anulação do processo virtual de revisão do Plano Diretor. *Saiba Mais – Agência de reportagem*, 26 ago, 2020. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/urgente-ministerio-publico-pede-anulacao-do-processo-virtual-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal/> Acesso em: 01 out. 2020.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade e; BRASIL, Amíria Bezerra; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 115-148, jul./dez. 2020.

---

# O desmonte da política ambiental do Brasil: da boiada à desregulação dos mangues e restingas

## **Elaine Taborda**

Advogada. Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo aposentada. Membro associada do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

## **Rosane de Almeida Tierno**

Advogada. Mestre em Urbanismo pela FAUUSP. Conselheira de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

---

**Resumo:** Na última semana de setembro de 2020, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente deliberou pela revogação da Resolução nº 284/2001, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação; da Resolução nº 302/2002, que trata dos parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno, e da Resolução nº 303/2002, que tem por objeto os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente. Essas revogações, materializadas na Resolução CONAMA nº 500/2020, têm sido objeto de verdadeira perplexidade pela sociedade civil, sistema de justiça, meio acadêmico, e sistema político. Contudo, conforme veremos no presente artigo, a revogação arbitrária desses importantes marcos legais protetivos da diversidade de biomas brasileiros, materializa-se como decorrência do desmonte da política ambiental que vem sendo perpetrada desde que o governo federal atual ingressou no poder, em janeiro de 2019. Decorre assim, de uma lógica perversa da prática de atos coordenados para a efetiva fragilização de todo o sistema protetivo e fiscalizatório do meio ambiente, por meio de desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. CONAMA. Restingas. Mangues. Biomas.

**Sumário:** I Introdução – II Cronologia do desmonte da política ambiental do país – III Resolução CONAMA nº 500/2020 – IV Considerações finais – Referências

---

## I Introdução

Com a alternância do poder político nacional em 2019, de inclinação conservadora, neoliberal e claramente antiambiental, Ricardo Salles assume a cadeira de Ministro do Meio Ambiente, não obstante sua condenação em primeira instância por improbidade administrativa ambiental.

Ricardo de Aquino Salles, hoje Ministro do Meio Ambiente, iniciou sua carreira de desmonte do sistema de proteção do patrimônio ambiental no Estado de São Paulo, onde foi Secretário do Meio Ambiente durante o Governo de Geraldo Alckmin, entre 2016 e 2017.

Advogado, um dos fundadores do *Movimento Endireita Brasil*, tentou eleger-se em duas oportunidades para as casas legislativas de São Paulo e a Nacional, não alcançando êxito nas duas empreitadas.

Marcou sua gestão à frente da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo com iniciativas bastante discutíveis, sob o ponto de vista da efetiva proteção ao meio ambiente. Algumas delas: a) tentativa de privatização dos Parques Estaduais<sup>1</sup> por meio da Resolução SMA nº 06/2017, publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 16 de janeiro de 2017,<sup>2</sup> que constituiu o comitê de avaliação do chamamento público 1/2017/GAB; b) edição da Resolução SMA 98/2016, publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 16 de dezembro de 2016,<sup>3</sup> que anulava Autos de Infração Ambiental já lavrados e paralisava medidas inerentes à fiscalização ambiental, no que dizia respeito aos danos praticados em imóveis rurais, áreas de preservação permanente e de reserva legal, até que fosse implementado o PRA, *Programa de Regularização Ambiental*; c) além das interferências por ele realizadas no zoneamento do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) da Várzea do Rio Tietê.

Conforme consta do processo judicial,<sup>4</sup> Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público de São Paulo, foram identificadas modificações dos mapas elaborados pela USP – Universidade de São Paulo, acabando por alterar o Decreto daquele Plano de Manejo. O objetivo, segundo consta da peça inicial da Ação Civil Pública proposta, seria beneficiar o setor privado.

Essa Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa proposta em face do atual Ministro do Meio Ambiente foi julgada procedente em primeira instância, condenando Ricardo Salles à perda dos direitos políticos por três anos e ao pagamento de multa.<sup>5</sup> Note-se que o processo ainda está em tramitação, incluído na pauta de julgamento da 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, que se realizará em 15 de outubro de 2020.

Em segunda instância, foi apontado pelo voto do Relator, Desembargador Nogueira Diefenthaler, proferido em 28 de julho de 2020, que em face do pedido

<sup>1</sup> REDE BRASIL ATUAL. *Ministro do Meio Ambiente de Bolsonaro tentou vender 34 florestas de SP*. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/12/ministro-do-meio-ambiente-de-bolsonaro-tentou-vender-florestas-de-sp/>. Acesso em: 09 set. 2020.

<sup>2</sup> SÃO PAULO, 2017a, p. 43.

<sup>3</sup> SÃO PAULO, 2016a, p. 61.

<sup>4</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. *Ação Civil Pública, autos nº 1023452-67.2017.8.26.0053*, que tramita perante a 3ª Vara da Fazenda Pública. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000AX800000>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>5</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. *Ação Civil Pública, autos nº 1023452-67.2017.8.26.0053*, que tramita perante a 3ª Vara da Fazenda Pública. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000AX800000>. Acesso em: 09 out. 2020. P. 10.186/10.224.

de exoneração de Ricardo Salles em 30/08/2017, o ato da liminar não pode alcançá-lo mais, em “razão da perda de objeto”.<sup>6</sup>

Como se pode deduzir, o *modus operandi* do atual Ministro do Meio Ambiente, hoje traduz uma marca de continuidade da sina destruidora do meio ambiente que se inicia anos antes no Estado de São Paulo.

Com efeito, ele serviria aos propósitos dessa nova era política, lembrando que a campanha presidencial foi fortemente marcada por propostas avessas à tutela ambiental, tais como: a) a provável extinção do Ministério do Meio Ambiente e do ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; b) a flexibilização da legislação para a exploração da Amazônia; e c) que não seriam demarcadas áreas indígenas ou quilombolas.

Em 22 de abril de 2020, fora realizada uma reunião ministerial. Em razão de determinação judicial em outro caso envolvendo o *staff* governamental, o governo federal foi compelido a disponibilizar vídeo da gravação dessa reunião, se materializando em um escândalo de proporções internacionais em razão da informalidade e da natureza antiambiental com que se tratou de estratégias políticas visando a alteração de marcos normativos protetivos do meio ambiente. Afirmou o Ministro Ricardo Salles na ocasião:

*E que são muito difíceis, nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil, de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutura ... e ... é ... instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte. Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas [...]. (grifamos)*

Efetivamente, a chocante manifestação espontânea do Ministro revela a quem o assiste a real intenção de total ruptura do sistema legal protetivo dos biomas nacionais: a *boiada* está literalmente passando por cima de todo o regramento legal e estrutura administrativa ambiental firmados durante décadas. A participação da população, das universidades, das ONGs, nos conselhos foi anulada; os órgãos ambientais estão sucateados; o sistema fiscalizatório aniquilado. Não há ciência que norteie a tomada das decisões, pois se assim fosse, o próprio Ministro não teria sugerido que a *boiada* passasse durante um dos períodos mais trágicos da história deste país em virtude da pandemia do novo

<sup>6</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. *Ação Civil Pública, autos nº 1023452-67.2017.8.26.0053*, que tramita perante a 3ª Vara da Fazenda Pública. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000AX800000>. Acesso em: 09 out. 2020. Voto nº 32756. P. 11.036/11.044.

coronavírus (COVID-19), em que pessoas estão enterrando seus entes queridos, em total comoção nacional e internacional, cujos efeitos perversos são acirrados pela injustiça socioterritorial e ambiental.

Este lamentável diagnóstico é baseado na análise de princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, como ao longo deste texto restará fartamente demonstrado. Constatamos que as violações principiológicas iniciam-se já no previsto no art. 1º da CF, vez que desnaturam o *Estado Democrático de Direito* na medida em que a sociedade tem vedada ou mitigada a sua participação nos procedimentos consultivos/decisórios, assim como os princípios fundamentais e as legislações derivadas de nossa Carta Magna são destorcidos para atenderem ao interesse privado.

Em 30 de setembro de 2020, foram revogadas três importantes Resoluções do CONAMA por meio da Resolução nº 500/2020.

Contudo, não obstante a indignação social, pode se deduzir que a política de desmonte ambiental vem sendo realizada desde janeiro de 2019, como a seguir será exposto.

Passamos a relatar cronologicamente a sistematização da *desproteção* do patrimônio ambiental brasileiro, de modo a demonstrar a prática de atos coordenados para a fragilização do sistema protetivo e fiscalizatório do meio ambiente, por meio de desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais.

## II Cronologia do desmonte da política ambiental do país

Em janeiro de 2019, na posse do atual Presidente da República, são anunciadas mudanças estruturais do Ministério do Meio Ambiente, esvaziando suas competências, extinguindo alguns organismos, transferindo outros para Ministérios aleatórios, como foi o caso da Agência Nacional de Águas (ANA) para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A FUNAI, que havia sido remanejada para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, acabou por retornar para o Ministério da Justiça.

Nessa ocasião, Salles vai as redes sociais e critica o contrato de locação de veículos do IBAMA de forma bastante acintosa, provocando o pedido de demissão do Presidente do referido Instituto.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> PERON, Isadora; ZAIA, Cristiano; BRIGATTO, Gustavo. Presidente do Ibama pede demissão após críticas de Bolsonaro e Salles. *Valor*, com Folhapress, São Paulo e Brasília, 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/01/07/presidente-do-ibama-pede-demissao-apos-criticas-de-bolsonaro-e-salles.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

Em 15 de janeiro do mesmo ano, Ricardo Salles anuncia a suspensão de todos os convênios com as ONGs – Organizações não Governamentais – por 90 (noventa) dias. Na época ele informa que procederá à revisão de todos os contratos, assim como dos repasses para o Fundo Clima e o Fundo Amazônia. Salles, na verdade, lança, mais uma vez, publicamente, comentários que indicam sua desconfiança no gerenciamento de tais valores pelas organizações. O ministro determinou ainda que todos os convênios, acordos de cooperação, atos e projetos do Ibama, do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro feitos com ONGs deverão ser remetidos para anuência prévia do gabinete.<sup>8</sup>

Em fevereiro de 2019 são exonerados 21 (vinte e um) dos 27 (vinte e sete) superintendentes regionais do IBAMA.<sup>9</sup> Algumas das áreas mais sensíveis em termos de biomas a serem protegidos – Tocantins, Roraima, Mato Grosso, Amazonas, Amapá, e Acre – permanecem meses sem substitutos; quando nomeados, foram indicados Policiais Militares sem qualquer experiência na área ambiental,<sup>10</sup> em claro desprestígio à carreira pública comprometida com a pauta ambiental.

Em reunião com empresários realizada no Canadá, ocorrida em 04 de março de 2019, o ministro de Minas e Energia anuncia a possibilidade de mineração em terras indígenas.<sup>11</sup> O anúncio é precipitado, uma vez que o art. 231, §§2º e 3º da Constituição Federal<sup>12</sup> veda tal exploração, ao menos sem a devida autorização do Congresso Nacional.

Pouco dias após, em 13 de março é estabelecida a *Lei da Mordaza* para os servidores do IBAMA e ICMBio, após estendida para os servidores do Jardim Botânico. Os pedidos de entrevistas, ou esclarecimentos, a partir de então devem ser enviados para a Secretaria de Comunicação do Meio Ambiente, que decide como, quem e se vai responder. Em continuidade à política de fragilização da estrutura administrativa, em março de 2020, o novo Presidente do IBAMA decidiu que seus servidores somente poderão se comunicar com a imprensa após autorização prévia.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Estadão. *Ministério do Meio Ambiente suspende convênios com ONGs por 90 dias*. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/epoca-negocios-ministerio-do-meio-ambiente-suspende-convenios-com-ongs-por-90-dias.html>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>9</sup> UOL. *Ministro do Meio Ambiente exonera 21 superintendentes do Ibama*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/02/28/ministro-do-meio-ambiente-exonera-20-superintendentes-do-ibama.htm?> Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>10</sup> BRAGANÇA, Daniele. Salles nomeia 6 superintendentes do Ibama; 1 não durou 24h no cargo. *O ECO*. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/salles-nomeia-6-superintendentes-do-ibama-1-nao-durou-24h-no-cargo/>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>11</sup> SOUZA, Marcos de Moura e. Ministro diz que governo planeja liberar mineração em terras indígenas. *Valor*, Toronto, 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/03/04/ministro-diz-que-governo-planeja-liberar-mineracao-em-terras-indigenas.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>12</sup> BRASIL, Constituição Federal, 1988.

<sup>13</sup> BRAGANÇA, Daniele. Servidores do Ibama só poderão dar entrevistas com autorização prévia. *O ECO*. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/servidores-do-ibama-so-poderao-dar-entrevistas-com-autorizacao-previa/>. Acesso em: 09 out. 2020.

Em 28 de março de 2020, o IBAMA exonerou do cargo de chefia José Augusto Morelli. Saliente-se, que este servidor foi o responsável por uma ação de fiscalização realizada em 25 de janeiro de 2012, que resultou na autuação de Jair Bolsonaro por pesca ilegal na Estação Ecológica de Tamoios, no Estado do Rio de Janeiro.<sup>14</sup> Passados seis anos, agora Presidente da República, depois de alardear publicamente logo após vitorioso nas eleições presidenciais de 2018, que no Brasil ocorre a *indústria das multas ambientais*, que: “Não vou mais admitir o Ibama sair multando a torto e a direito por aí, bem como o ICMBio. Essa festa vai acabar”.<sup>15</sup>

Dia seguinte à exoneração acima relatada, é editado o Decreto nº 9.741 de 29 de março de 2019, que altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 (BRASIL, 2019), contingenciando o orçamento para toda administração federal. No entanto, no que concerne ao Ministério do Meio Ambiente, foram congelados R\$187,4 milhões do orçamento pela equipe econômica do governo, em um esforço para adequar as contas às metas de resultado primário e teto de gastos. Ao todo, a pasta ambiental perdeu 23% da sua verba para despesas discricionárias.

Notório que o contingenciamento é atividade inerente à administração orçamentária, contudo, denota a priorização de suas políticas públicas. No presente caso, ficou demonstrado, também sobre esse aspecto, o esvaziamento da política ambiental do atual governo.

Contrariando todos os pareceres técnicos dos órgãos ambientais, inclusive do próprio IBAMA, manifestações de ONGs, e do Ministério Público, em 10 de abril de 2020, o Ministro Ricardo Salles e o Presidente do Ibama autorizam o leilão de blocos de petróleo ao lado do Parque Nacional Marinho de Abrolhos, no Estado da Bahia. Esse leilão foi realizado por blocos, sendo que a maioria das áreas não recebeu qualquer oferta, e tal empreitada governamental dessa vez não resultou exitosa, garantindo o resguardo desse importante bioma, conforme se destaca abaixo (RAMALHOSO, 2020):

O arquipélago de Abrolhos tem a maior biodiversidade do Atlântico Sul e compõe o primeiro parque marinho do Brasil. É o principal berçário das baleias jubarte e abriga importantes áreas de reprodução e

<sup>14</sup> G1. O GLOBO. *Servidor do Ibama que multou Bolsonaro por pesca irregular é exonerado de cargo de chefia*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/03/29/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>15</sup> ISTO É. *Bolsonaro critica Ibama e ICMBio*. 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/bolsonaro-critica-ibama-e-icmbio/>. Acesso em: 09 out. 2020.

alimentação de aves e tartarugas marinhas. De acordo com ambientalistas, a prospecção do combustível fóssil na região ameaçaria o maior banco de recifes de corais do Atlântico Sul, colocaria em risco a maior produção pesqueira da Bahia, a reprodução das baleias e o turismo no arquipélago.<sup>16</sup>

Em abril de 2019, o Presidente da República edita o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (BRASIL, 2019) objetivando estabelecer novas regras e limitações para colegiados da administração pública. Publicamente alcunhado de *Revogação*,<sup>17 18 19 20</sup> esse Decreto foi um duro golpe na estrutura de participação democrática direta, de cunho constitucional, pois revogou 250 decretos considerados implicitamente revogados ou com a eficácia ou validade prejudicada.

Posteriormente, decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 6.121, manteve os colegiados criados por lei; contudo, aqueles criados por decreto, não foram agraciados pela liminar concedida pelo Tribunal referido, conforme Acórdão assim ementado:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas - mesmo

<sup>16</sup> RAMALHOSO, Wellington. Sem ofertas em leilão, exploração de petróleo perto de Abrolhos é adiada. *UOL*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/10/10/sem-ofertas-em-leilao-exploracao-de-petroleo-perto-de-abrolhos-e-adiada.htm>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>17</sup> CONJUR. *Presidente Jair Bolsonaro extingue centenas de conselhos federais*. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>18</sup> COSTA, Rodolfo. Bolsonaro assina “revogação” e decreto para extinguir conselhos federais. *Correio Braziliense*. 2019. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna\\_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml). Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>19</sup> LISBOA, Carolina; PRIZIBISZKI, Cristiane. “Revogação” extingue órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente. *O ECO*. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>20</sup> G1.GLOBO. *Decreto faz “revogação” de normas; objetivo é simplificar legislação, diz governo*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/11/decreto-faz-revogaco-de-normas-objetivo-e-simplificar-legislacao-diz-governo.ghhtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

quando ausente expressa indicação de suas competências ou dos membros que o compõem. (ADI 6121 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260. DIVULG. 27-11-2019. PUBLIC. 28-11-2019).

(STF – MC ADI: 6121 DF – DISTRITO FEDERAL 0021125-71.2019.1.00.0000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 13/06/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: *DJe-260. 28-11-2019*)<sup>21</sup>

Tal fato acabou por ocasionar a extinção de diversos conselhos e órgãos que auxiliavam na elaboração da política ambiental, o que a tornava mais democrática e participativa.

Ainda em abril de 2019, o Presidente da República Jair Bolsonaro publica o Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, que altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que por sua vez “dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações” (BRASIL, 2019). Essa nova norma prevê nova “facilidade” para os infratores do meio ambiente: *a criação do procedimento de conciliação das multas*. O senso impõe a não contrariedade à desburocratização dos serviços públicos, mote ensejador da edição do malfadado Decreto nº 9.760/2019, contudo, o que se infere da leitura do referido Decreto é um afrouxamento injustificável da fiscalização, levando a aceleração da fragilização do sistema de fiscalização e tutela do meio ambiente. Vejamos seu art.1º:

Art. 1º O Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 95-A. A conciliação deve ser estimulada pela administração pública federal ambiental, de acordo com o rito estabelecido neste Decreto, *com vistas a encerrar os processos administrativos federais relativos à apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.*’ [...]. (grifos nossos)

Em 13 de abril de 2019, o Ministro Salles se reúne com ruralistas da região do Parque Nacional da Lagoa do Peixe, no Estado do Rio Grande do Sul. Empregando método demasiadamente utilizado em sua gestão, o da bajulação do setor produtivo em detrimento do reconhecimento dos serviços prestados por agentes públicos integrantes do sistema da política ambiental nacional, ele

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.121/DF* – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos. 28 nov 2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861729711/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-adi-6121-df-distrito-federal-0021125-7120191000000/inteiro-teor-861729725?ref=juris-tabs>. Acesso em: 10 out. 2020.

ameaça com a instauração de procedimentos administrativos os servidores que não compareceram à referida reunião.<sup>22</sup> Ocorre que os servidores não foram chamados para tal evento, realizado num sábado, resultando no pedido de demissão do Presidente do ICMBio seguido, posteriormente, por todos os diretores da instituição, que foram substituídos por policiais militares.<sup>23</sup>

Após tais ações desestabilizadoras do sistema ambiental, o Presidente da República cumpre mais uma de suas promessas: em abril de 2019, critica duramente a operação de servidores do IBAMA, que durante fiscalização realizada na Floresta Nacional de Jamari, Estado do Rondônia, queimaram os equipamentos utilizados por madeireiros ilegais,<sup>24</sup> sendo que esses servidores agiram na estrita legalidade, conforme previsto na Instrução Normativa nº 3, de 23 de janeiro de 2018 do Ministério do Meio Ambiente, que estabelece “procedimentos para a aplicação da medida cautelar de destruição ou inutilização de produtos, subprodutos ou instrumentos utilizados na prática da infração ambiental, no âmbito das ações de fiscalização ambiental, previstas no art. 111 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008” (BRASIL, 2018).

Efetivamente, o mês de abril de 2019 foi um mês de grandes feitos para os militares e para a iniciativa privada no que tange às questões ambientais: em 25 de abril de 2019, a Presidência da República se reúne com empresários em Belém para lhes apresentar o Projeto Barão do Rio Branco, considerado a ideia de ocupação da Amazônia mais ousada desde a era militar. Este projeto prevê grandes obras de infraestrutura e de exploração de minérios, criação de rotas para escoamento da soja, áreas de pecuária, e adensamento da região amazônica, exatamente onde se encontra o bioma que merece intensa proteção.<sup>25</sup> Algumas das obras discutidas nessa ocasião: a) construção de uma ponte sobre o rio Amazonas; b) extensão da rodovia BR-163; c) construção de uma hidrelétrica na Calha Norte, na região de Trombetas.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> ÉBOLI, Evandro. Ministro ameaça servidores do ICMBio em evento com ruralistas. *Veja*. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/ministro-ameaca-servidores-do-icmbio-em-evento-com-ruralistas/>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>23</sup> REDE BRASIL ATUAL. *Sob Bolsonaro e Ricardo Salles, diretoria do ICMBio será toda de policiais militares*. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/25/sob-bolsonaro-e-ricardo-salles-diretoria-do-icmbio-sera-toda-de-policiais-militares/>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>24</sup> MAISONNAVE, Fabiano. Bolsonaro desautoriza operação do Ibama em Rondônia. *Valor Econômico*. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/04/14/bolsonaro-desautoriza-operacao-do-ibama-em-rondonia.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>25</sup> DIAS, Tatiana. Documentos e áudios inéditos mostram plano de Bolsonaro para povoar Amazônia contra chineses, ONGs e Igreja Católica. *The Intercept Brasil*. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/09/19/plano-bolsonaro-paranoia-amazonia/>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>26</sup> BRASIL. Presidência da República. *O que é o Programa Barão do Rio Branco?* 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/setembro/o-que-e-o-programa-barao-do-rio-branco>. Acesso em: 10 out. 2020.

Em 28 de maio, o presidente Jair Bolsonaro publica o Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, que altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, “para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama”, alterando assim a composição e o funcionamento do CONAMA. Coerente às iniciativas anteriores de drástica redução da participação popular nas políticas públicas, de modo a atrofiar a democracia de exercício direto, ele diminui a quantidade de participantes no Conselho, de 96 para 23 membros e, conseqüentemente, de representantes da sociedade civil: de 23 para 4, que passaram a ser escolhidos por sorteio.

Notória assim, a total disparidade representativa no CONAMA: 10 vagas fixas para cargos do governo federal; as 13 vagas rotativas são formadas por cinco estados, cada um de uma região do país; dois municípios, sorteados dentre as 26 capitais de estados; dois do setor empresarial; quatro entidades da sociedade civil; aqueles com mandado rotativo ocuparão suas cadeiras por um ano. A constitucionalidade do Decreto 9.806/2019 é validamente questionada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) na ADPF 623 ajuizada em setembro de 2019 perante o STF. Até o presente momento, nem mesmo o pedido cautelar foi decidido pela relatora, a Ministra Rosa Weber. Segundo a PGR, a redução do número de assentos destinados à sociedade civil no CONAMA, viola o direito de participação popular direta e a proibição ao retrocesso socioambiental.

Frise-se que as Resoluções CONAMA, conforme muito bem observado por Sarlet & Fensterseifer (2020) “são fontes normativas do Direito Ambiental e integram o respectivo marco jurídico, possuindo o *status* de ato normativo abstrato e genérico similar à legislação em sentido estrito”.

Daí residindo a importância de assentos paritários junto ao CONAMA. Mas não é só, Sarlet & Fensterseifer (2020) demonstram ainda a natureza normativa das Resoluções CONAMA e a validação destas com essa força impositiva, pelos tribunais superiores:

Além de ato normativo geral e abstrato subordinado à observância dos parâmetros normativos fixados na ordem constitucional e na legislação ambiental infraconstitucional, as resoluções do Conama são dotadas de caráter técnico nas diversas matérias regulamentadas, inclusive com conteúdo não jurídico indispensável à regulação, cumprindo um papel absolutamente necessário à implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Tal entendimento pode ser ilustrado à luz da jurisprudência recente do STF, ao reconhecer que as resoluções do Conama constituem objeto do controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade, como destacado pelo Ministro Edson Fachin no julgamento da ADI 5.547/DF, julgado pelo Plenário Virtual do STF, em 22/9/2020, interposto pela PGR em face da Resolução nº 458/2013 do Conama, a

qual dispõe sobre o procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária. Segundo o Ministro Edson Fachin, 'tal qual o poder normativo das agências, a Resolução impugnada, editada no exercício da competência do art. 8º, I, da Lei nº 6.938/81, é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade'.<sup>27</sup>

No início de junho de 2019, em face da pressão da opinião pública sobre o desmatamento crescente, o Ministro Salles torna público seu descontentamento atribuindo culpa à ineficácia do monitoramento do desmatamento efetuado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Como solução, anuncia que pretende a contratação de uma empresa privada para auxiliar no monitoramento do desmatamento da Amazônia,<sup>28</sup> apesar da importância geopolítica e do bioma amazônico, que parece não ter a tônica na tomada de decisões administrativas e políticas pelo governo federal.

Na última semana de maio, no dia 30, o ministro do Meio Ambiente enviou uma carta às embaixadas dos dois governos que financiam o Fundo Amazônia. O texto continha propostas de mudanças na gestão do Fundo, tais como alterações dos participantes no COFA – Comitê Orientador do Fundo Amazônia. Assinale-se que as alterações propostas na gestão do COFA são resultantes das manobras políticas originadas pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que revogou os Conselhos, *supra* relatado.

Em 13 de junho de 2019, o governo brasileiro formaliza proposta de alteração do Fundo da Amazônia: parte dos recursos lá existentes seriam utilizados para indenizar os posseiros que ocupam unidades de conservação. Os dois principais doadores, Noruega e Alemanha, não concordaram com as alterações propostas pelo governo. Assinale-se que nos últimos 10 anos os dois países doaram mais de R\$3,3 bilhões para o Fundo, sendo que a Noruega respondeu por 94% das doações.

Os principais doadores, Noruega e Alemanha, além de constatar a total inércia do Governo do Brasil para conter o desmatamento na região amazônica, bloqueiam os repasses para o fundo.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Resoluções do Conama: rumo ao estado de coisas inconstitucional ambiental. *CONJUR*. 02 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-02/direitos-fundamentais-resolucoes-conama-proibicao-retrocesso-ecologico#sdfootnote3sym>. Acesso em: 10 out. 2020;

<sup>28</sup> GI. GLOBO. *Ministro quer contratar empresa privada para monitorar o desmatamento na Amazônia*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/06/03/ministro-quer-contratar-empresa-privada-para-monitorar-o-desmatamento-na-amazonia.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>29</sup> NEGRÃO, Heloísa. Após Alemanha, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia. *El País*. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219\\_277747.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html). Acesso em: 10 out. 2020.

O Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, nos termos do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (BRASIL, 2008). Tem por órgão gestor o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e contempla as seguintes áreas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas.

Em mais um evento realizado para os representantes do poder econômico, desta vez na FIESP, o Presidente da República reitera seus objetivos como líder da nação brasileira: a completa desregulação dos sistema ambiental, ao comemorar a queda da fiscalização:

‘No primeiro bimestre deste ano, tivemos um menor percentual de multas no campo, e vão continuar diminuindo’ e complementou elogiando o Ministro Salles e revelando a serviço de que interesses ele está: ‘Ele é o homem que está no lugar certo; é o homem que está conseguindo fazer o casamento do meio ambiente com a produção’.

[...]

Segundo Bolsonaro, Salles recebeu uma missão do presidente: ‘*Mete a foice em todo mundo, não quero xiita ocupando esses cargos [de fiscalização no Ibama]. Tem gente boa lá? Tem, mas o homem do campo não pode se apavorar mais com uma fiscalização*’.<sup>30</sup> (grifo nosso)

Em 08 de julho de 2019 é publicada a Instrução Normativa do IBAMA nº 20/2019 (BRASIL, 2019), que alterou a Instrução Normativa nº 9/2019 (BRASIL, 2019). Novamente a legislação é alterada para possibilitar ao degradador novas facilidades. Neste caso: é possibilitada a interposição de recurso diretamente ao Superintendente e ao Presidente do IBAMA, em caso de indeferimento pelo primeiro; se a supressão de vegetação ocorrer sem a autorização do IBAMA; a nova Instrução Normativa reduziu a área a ser compensada: antes era no mínimo o dobro da área desmatada, após a alteração será somente o dobro, além de uma série de benesses àqueles que agem em prejuízo com o meio ambiente.

<sup>30</sup> REVISTA FÓRUM. *Bolsonaro comemora queda de fiscalização pelo Ibama; especialista vê “pulverização do Estado brasileiro”*. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro-comemora-queda-de-fiscalizacao-pelo-ibama-especialista-ve-pulverizacao-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 09 out. 2020.

Em 06 de julho de 2019, durante fiscalização da terra indígena Zoró, em Rondônia, para impedir ações criminosas de madeireiros, os fiscais do IBAMA sofrem atos de violência que impedem a conclusão do ato administrativo.<sup>31</sup>

Passados alguns dias, o Ministro Ricardo Salles visita madeireiros em Boa Vista do Pacarana, Estado de Rondônia. Na ocasião, Salles fala aos madeireiros, encorajando os ilegais a se contraporem à ordem e à lei estabelecida, dirigindo seu discurso:

‘às pessoas de bem que trabalham neste país que estão aqui representadas por todos vocês’. O ministro demonstrou abertura às reivindicações dos madeireiros: ‘O que acontece hoje no Brasil, infelizmente, é o resultado de anos e anos e anos de uma política pública da produção de leis, regras, de regulamentos que nem sempre guardam relação com o mundo real’.

Salles disse também que existe um marco legal que deve ser respeitado, ‘enquanto for lei’. ‘Por outro lado, há a necessidade de produção de um setor madeireiro, de uma região que vive em torno dessa atividade econômica e que merece ser respeitada’.<sup>32</sup>

Em 19 de julho o INPE divulga o número de alertas de desmatamento e degradação: aumento de cerca de 88% em relação ao mesmo mês de 2018. Em resposta, o Presidente Jair Bolsonaro afirma publicamente que os dados do Instituto foram manipulados e insinua que o Diretor à época, Ricardo Galvão, possa estar “a serviço de uma ONG”: “Nós entendemos a importância da Amazônia para o mundo, mas a Amazônia é nossa. Não vai ter mais aquele tipo de política que era feita no passado”.<sup>33</sup>

Anote-se que os números do INPE são públicos, e não foram rebatidos pelo governo federal. A saída encontrada foi a exoneração do diretor Ricardo Galvão, sendo naquele primeiro momento substituído por um Oficial da Aeronáutica.<sup>34</sup>

Observe-se que em 08 de agosto de 2019, mesmo após a exoneração do Diretor do INPE, o senhor Ricardo Galvão, são divulgados novos números de alerta de desmatamento na Amazônia: subiram 278% em julho, em comparação

<sup>31</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Acuado por madeireiros, Ibama aborta operação em Rondônia*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/acuado-por-madeireiros-ibama-aborta-operacao-em-rondonia.shtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>32</sup> CLIMAINFO. *Salles visita madeireiros em Rondônia após ataque ao Ibama na região*. 2019. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2019/07/19/salles-visita-madeireiros-em-rondonia-apos-ataque-ao-ibama-na-regiao/>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>33</sup> AMAZÔNIA. NOTÍCIAS E INFORMAÇÕES. *Bolsonaro diz que diretor do INPE pode estar “a serviço de alguma ONG*. 2019. Disponível em: <https://amazonia.org.br/2019/07/bolsonaro-diz-que-diretor-do-inpe-pode-estar-a-servico-de-alguma-ong/>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>34</sup> REVISTA GALILEU. *Ricardo Galvão é exonerado do cargo de diretor do Inpe*. 2019. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/noticia/2019/08/ricardo-galvao-e-exonerado-do-cargo-de-diretor-do-inpe.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

ao mesmo período de 2018. Em 2018 a área desmatada foi de 596,6 km<sup>2</sup> e em 2019 foi de 2.254,9 km<sup>2</sup>.<sup>35</sup>

Ao final de julho de 2019, a ANVISA aprova o Novo Marco Regulatório para Avaliação de Riscos de Agrotóxicos. Segundo a diretoria da Agência, tal alteração ocorreu para padronizar a classificação de riscos, de acordo com os parâmetros já utilizados pela União Europeia e Ásia. Em decorrência de tal alteração, muitos agrotóxicos já aprovados serão reclassificados. Talvez somente esta notícia não causasse tanta perplexidade na sociedade; ocorre que, de janeiro a julho de 2019, o governo Bolsonaro aprovou 290 (duzentos e noventa) novas substâncias tóxicas.<sup>36</sup>

Em 30 de julho é editada a Portaria Conjunta nº 453, de 22 de julho de 2019, pelo Ministério do Meio Ambiente e o Presidente do ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que “institui Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação” (BRASIL, 2019).

Seguindo a tendência de ausência de gestão participativa, a referida comissão criada não contempla a participação de qualquer segmento social que não integre a esfera governamental, além de limitar a autonomia dos gestores das Unidades de Conservação.

Os discursos e as práticas políticas do atual governo federal, como amplamente demonstrado, vêm nutrindo a desobediência legal e reforçam a sensação de impunidade frente ao contumaz cometimento dos crimes ambientais, o que pode explicar tamanha desfaçatez por parte de fazendeiros e grileiros.

Em 10 de agosto de 2019, com início na região de Novo Progresso, no sudoeste do Pará, eles realizam o *Dia do Fogo*, com a queimada coordenada de pastagens, áreas invadidas e desmatadas. Na ocasião, um dos organizadores afirmou: “Precisamos mostrar para o presidente que queremos trabalhar e o único jeito é derrubando. E para formar e limpar nossas pastagens, é com fogo”.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> GI. GLOBO. *Área da Amazônia com alerta de desmatamento sobe 278% em julho, comparada ao mesmo mês de 2018*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/area-com-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-sobem-278percent-em-julho-comparado-ao-mesmo-mes-de-2018.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>36</sup> ÉPOCA. *Governo Bolsonaro libera 51 agrotóxicos e totaliza 290 no ano. Ritmo de liberação é o mais alto já registrado para o período*. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/07/governo-bolsonaro-libera-51-agrotoxicos-e-totaliza-290-no-ano.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>37</sup> MACHADO, Leandro. O que se sabe sobre o ‘Dia do Fogo’, momento-chave das queimadas na Amazônia. *BBC News Brasil*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037>. Acesso em: 10 out. 2020.

Esse comportamento atingiu outras cidades, como Altamira e São Felix do Xingu. Alerta-se que o IBAMA não intensificou a fiscalização nos locais mais atingidos, alegando falta de segurança.

Diante da enorme comoção nacional e internacional por esse insensato *Dia do Fogo*, em resposta, o Presidente da República do Brasil insinua publicamente que ONGs podem ser responsáveis pelas queimadas na Amazônia, pois seria retaliação ao corte de verbas para as organizações:

O crime existe, e isso aí nós temos que fazer o possível para que esse crime não aumente, mas nós tiramos dinheiros de ONGs. Dos repasses de fora, 40% ia para ONGs. Não tem mais. Acabamos também com o repasse de dinheiro público. De forma que esse pessoal está sentindo a falta do dinheiro. Então, pode estar havendo, não estou afirmando, ação criminosa desses ‘ongueiros’ para exatamente chamar a atenção contra a minha pessoa, contra o governo do Brasil.<sup>38</sup>

Em 26 de agosto de 2019 o governo brasileiro anuncia que recusará a ajuda de 20 milhões de euros prometidos pelo G7 para auxiliar no combate aos incêndios da Amazônia. Para os representantes do governo, “não há anormalidades” nas queimadas, e que “países europeus tentam fragilizar a soberania do Brasil sobre a floresta”. No mesmo dia o Ministro Salles teria dito à imprensa que a ajuda do G7 era “bem-vinda”.<sup>39</sup>

Foi encaminhada ao Congresso Nacional a *Proposta de Plano Plurianual 2020-2023*<sup>40</sup> também em agosto de 2019. Segundo restou apurado, as verbas previstas para o atendimento da demanda ambiental consolidariam o desmonte das políticas e órgãos ambientais, uma vez que para as políticas do Ministério do Meio Ambiente estaria previsto pouco menos de 2%. A mencionada proposta foi aprovada ao final de dezembro de 2019, com mais de trezentas emendas, gerando a Lei nº 13.971 de 27 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019).

Em 30 de agosto surgem as primeiras manchas de óleo nas águas do litoral da Paraíba. Três meses após, mais de 800 (oitocentos) pontos já haviam sido atingidos. Embora tenha sido criado um *grupo de trabalho* pelo IBAMA, nenhuma indicação da origem do óleo teria sido confirmada. Quase cinco mil toneladas de

<sup>38</sup> O GLOBO. *Bolsonaro diz que ONGs podem ser responsáveis por queimadas na Amazônia*. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-diz-que-ongs-podem-ser-responsaveis-por-queimadas-na-amazonia-23891984>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>39</sup> ESTADÃO. *Governo decide rejeitar R\$ 91 milhões do G7 anunciados por Macron*. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/meio-ambiente-brasil/governo-decide-rejeitar-r-91-milhoes-do-g7-anunciados-por-macron>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>40</sup> BRASIL. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023*. Câmara Federal, 2019. Autoria: Presidência da República. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/138433>. Acesso em: 10 out. 2020.

óleo foram recolhidas. Os técnicos afirmam que os danos ambientais resultantes de tal desastre durarão décadas. Não foi efetuada qualquer visita do Presidente da República aos locais atingidos pelo óleo.

Em 09 de setembro é nomeado o novo superintendente regional do Ibama do Pará: o Coronel da Polícia Militar Evandro Cunha dos Santos. Em suas primeiras declarações ele informa que o Ibama vai parar de queimar máquinas de garimpos ilegais. O novo ocupante da superintendência, no entanto, também ignorou a possibilidade da destruição dos petrechos utilizados para a prática do delito ambiental,<sup>41</sup> conforme determinado na Instrução Normativa nº 3, de 23 de janeiro de 2018.

Em seu primeiro discurso na ONU, em 24 de setembro, nosso Presidente ressalta a soberania do Brasil no gerenciamento da Amazônia; ataca as ONGs, o cacique Raoni, além dos corriqueiros comentários depreciativos à Venezuela e Cuba.<sup>42</sup>

No final de novembro, o presidente do IBAMA edita ato administrativo para orientação de seus fiscais, flexibilizando as normas de fiscalização das serrarias que comercializam madeira ilegal – em plena alta do desmatamento na Amazônia, de mais de 29%. A flexibilização estaria fundada no seguinte princípio: a serraria somente poderia ser multada se comprovado o conhecimento do vendedor de que o DOF – Documento de Origem Florestal teria sido fraudado. Assim, o fiscal deveria comprovar, através de indícios consistentes, que o vendedor tinha conhecimento da fraude.<sup>43</sup>

Em 06 de novembro de 2019, o Ministro do Meio Ambiente se reuniu em seu gabinete com cinco infratores ambientais para uma reunião que tinham reclamações a fazer: a *truculência* dos agentes do ICMBio durante os atos fiscalizatórios. A pauta, ainda, foi o futuro da *Reserva Extrativista Chico Mendes*, em Rio Branco, no Acre. Cumpre destacar que o grupo de pessoas recebidas pelo Ministro era formado por: um grileiro de terras, autor de uma ameaça de morte a um servidor do ICMBio; um ex-Procurador-Geral de Justiça do Acre, acusado de abrir uma estrada ilegal no interior da *Reserva Chico Mendes*; um condenado por desmatamento, e uma fazendeira que instalou um haras no interior de uma Unidade de

<sup>41</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Novo chefe no PA diz que Ibama vai parar de queimar máquinas de garimpo ilegal*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/novo-chefe-diz-que-ibama-vai-parar-de-queimar-maquinas-de-garimpo-ilegal.shtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>42</sup> BBC NEWS BRASIL. *Bolsonaro distribui ataques em estreia na ONU: leia discurso na íntegra*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49808632>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>43</sup> O GLOBO. *Ibama flexibiliza normas para multar serrarias que compram madeira ilegal*. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ibama-flexibiliza-normas-para-multar-serrarias-que-compram-madeira-ilegal-1-24092813>. Acesso em: 10 out. 2020.

Conservação. Resultado da reunião: a fiscalização no interior da Reserva Chico Mendes foi suspensa.<sup>44</sup>

Em 11 de fevereiro de 2020, o Presidente da República publica o Decreto nº 10.239/2020 (BRASIL, 2020), alterado posteriormente pelo Decreto nº 10.450, de 10 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020) que dispõe sobre o *Conselho Nacional da Amazônia Legal*. O referido conselho é transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República. Sua composição fica limitada ao Vice-Presidente e a diversos Ministros de Estado. Obviamente não há previsão da participação de órgãos técnicos, nem mesmo os governamentais, e, muito menos, da sociedade civil.

Em 12 de fevereiro, o Presidente da República publica o Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020), que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo e das funções de confiança do *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes*, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão.

Segundo apurado pela ASCEMA – Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, “dos cargos ligados à área ambiental, 48 foram transferidos para a área econômica e, em contrapartida, 19 profissionais da economia passarão a atuar no Instituto. Outra mudança fundamental foi a diminuição de onze coordenações regionais (CR) para apenas 5 ‘gerências regionais’ (GR), uma por região do País”.<sup>45</sup>

Em fevereiro de 2020, o presidente do IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente editou *despacho interpretativo* suspendendo os efeitos da Instrução Normativa IBAMA nº 15 de 06/12/2011, que “estabelece os procedimentos para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas” (BRASIL, 2011). A finalidade da edição desse despacho interpretativo foi, mais uma vez, favorecer os madeireiros.

Com essa alteração foi retirada a necessidade de *autorização específica* para exportação de madeira nativa. A Instrução Normativa IBAMA nº 15 de 06/12/2011 previa inspeções por amostragem e outros controles para exportar, e não a simples emissão do DOF – Documento de Origem Florestal, único documento e prática agora exigidos para a exportação.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Após se reunir com infratores ambientais, Salles suspende fiscalização na reserva Chico Mendes*. 2019. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/apos-se-reunir-com-infratores-ambientais-salles-suspende-fiscalizacao-na-reserva-chico-mendes.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twfolha%3Floggedpaywall&origin=folha](https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/apos-se-reunir-com-infratores-ambientais-salles-suspende-fiscalizacao-na-reserva-chico-mendes.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha%3Floggedpaywall&origin=folha). Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>45</sup> ASCEMA NACIONAL. Dossiê Meio Ambiente. *Servidores da carreira de especialista em meio ambiente divulgam dossiê com denúncias*. 2020. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/servidores-da-carreira-de-especialista-em-meio-ambiente-divulgam-dossie-com-denuncias/>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>46</sup> BORGES, André. *Madeireiros agradecem presidente do Ibama por liberar exportação sem autorização específica*. *Terra*. 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/ciencia/sustentabilidade/madeireiros-agradecem-presidente-do-ibama-por-liberar-exportacao-sem-autorizacao-especifica,c75f0124340be69b7a7979ed483c4a0536g9uwmi.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

Desse modo, a partir de então, a extração de madeira ilegal, e agora sua exportação, fica cada dia mais facilitada.

Em 06 de abril de 2020, o Ministro do Meio Ambiente assinou *despacho* implementando um parecer da Advocacia-Geral da União que reconhece como áreas consolidadas as áreas de preservação permanente desmatadas e ocupadas até julho de 2008.<sup>47</sup> Decerto tal ato se configura como ampla anistia ambiental, premiando degradadores do patrimônio ambiental do país. Tudo isso em plena pandemia pelo novo coronavírus (COVID-19).

Em 14 de abril o Ministro do Meio Ambiente exonera o Diretor de Proteção Ambiental do IBAMA, Olivaldi Azevedo, dois dias após a veiculação de uma reportagem produzida pelo Fantástico (Rede Globo) que acompanhou uma operação de fiscalização do Ibama em terras indígenas no sul do Pará para combater o garimpo ilegal e impedir a transmissão da COVID-19 para os indígenas, indicando que o Ministro do Meio Ambiente não teria ficado satisfeito nem com a reportagem, nem com a realização da fiscalização.<sup>48</sup>

Em 22 de abril, o Presidente da FUNAI publica a Instrução Normativa nº 09/2020, que “disciplina o requerimento, análise emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados” (BRASIL, 2020). As alterações produzidas por esta Instrução Normativa, que revogou a Instrução Normativa nº 03/2012 (BRASIL, 2012), produzem graves alterações na proteção das terras indígenas – promessa de campanha do presidente da República, como já destacado. Os produtores solicitam o documento declaratório à FUNAI informando se sua posse/propriedade estaria nos limites de terra indígena. Anteriormente bastaria a existência de áreas ocupadas por índios, em estudo de identificação, ou em fase de delimitação, para que o *atestado administrativo* não fosse emitido. Hoje, com as alterações produzidas pela Instrução Normativa nº 09/2020, somente se a comunidade indígena já tiver suas terras homologadas ou regularizadas (com os limites demarcados por decreto do Presidente da República) nas Reservas indígenas, ou para as terras indígenas dominiais. Assim, é imperioso concluir que a comunidade indígena terá cada vez mais que conviver com exploradores ilegais dentro de suas terras.

Em 30 de abril o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles exonerou o Coordenador-Chefe de Fiscalização Ambiental em Brasília, e o Coordenador de Operação de Fiscalização. Para diversos servidores do IBAMA estas exonerações

<sup>47</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Salles anistia desmatadores da mata atlântica em meio à pandemia de Covid-19*. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/04/salles-anistia-desmatadores-da-mata-atlantica-em-meio-a-pandemia-de-covid-19.shtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>48</sup> MENEGASSI, Duda. *Diretor de Proteção Ambiental do Ibama é exonerado*. *O ECO*. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/diretor-de-protecao-ambiental-do-ibama-e-exonerado/>. Acesso em: 10 out. 2020.

ainda seriam reflexos da operação de fiscalização nas terras indígenas do sul do Pará, que já teria rendido a exoneração do Diretor de Proteção Ambiental do mesmo instituto.<sup>49</sup>

Em 14 de maio de 2020, a Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro 2019,<sup>50</sup> que pretendia alterar a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, volta ao Congresso reformulada por meio do Projeto de Lei nº 2633/2020, uma vez que a Medida Provisória nº 910, de 2019 perdeu vigência.<sup>51</sup>

Em 22 de maio, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, autoriza a publicação do vídeo da reunião interministerial realizada no dia 22 de abril. Contudo, o desmonte da política ambiental, conforme acima fartamente descrito, não deixa dúvida de que a “boiada”, com a alteração e simplificação das regras ambientais, já está passando desde janeiro de 2019.

Em 29 de junho de 2020, o Ministro Ricardo Salles nomeia Glauco José Côrte Filho para a superintendência do IBAMA em Santa Catarina. As credenciais do novo superintendente são as seguintes: sua indicação teria partido da Casa Civil, supostamente solicitada por parlamentares do grupo do “Centrão”; sua condição de réu em ação civil pública por improbidade administrativa, onde seus bens estariam bloqueados; e, por fim, sua total inexperiência na área ambiental.<sup>52</sup>

Em 13 de julho, o Governo Federal exonera a Coordenadora-Geral de Observação da Terra do INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Lúbia Vinhas, servidora de carreira há 23 anos, após a divulgação dos dados que

<sup>49</sup> THOMAS, Jennifer Ann. Salles exonera servidores do Ibama após operação em terra indígena. Novos nomes indicados aos cargos estiveram envolvidos em polêmicas ambientais. *Veja*. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/impacto/ibama-exonera-servidores-apos-operacao-em-terra-indigena/>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>50</sup> BRASIL. *Medida Provisória n.º 910, de 10 de dezembro 2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>51</sup> “ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 36, DE 2020: ‘O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, que ‘Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos’, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 19 de maio de 2020. Congresso Nacional, em 20 de maio de 2020. SENADOR DAVI ALCOLUMBRE. Presidente da Mesa do Congresso Nacional.”

<sup>52</sup> ESTADÃO. *Salles nomeia executivo sem experiência ambiental para chefiar Ibama em SC*. 2020. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,salles-nomeia-executivo-sem-experiencia-ambiental-para-chefiar-ibama-em-sc,70003349526>. Acesso em: 10 out. 2020.

comprovavam o recorde nos alertas de desmatamento na Amazônia. Só em junho de 2020: 1.034,4 km<sup>2</sup>.<sup>53</sup>

Em 13 de julho, o Ministro do Meio Ambiente destituiu Marcelo Grossi do cargo de Secretário da Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente em razão de Grossi enviar denúncias contra Ricardo Salles à CGU – Controladoria-Geral da União, à Comissão de Ética da Presidência e ao Tribunal de Contas da União, por esvaziar a Comissão de Ética do Ministério. Conforme noticiado, no mesmo ato o Ministério do Meio Ambiente teria nomeado os membros para a Comissão de Ética para julgar a denúncia formulada por Grossi.<sup>54</sup>

Em 28 de julho, a diretoria do IBAMA solicitou a abertura de investigação contra servidores que retiraram invasores de terras indígenas na região do Pará. As operações aconteceram em abril e maio de 2020. A investigação foi solicitada após a Presidência da República receber diversas reclamações por parte de prefeitos da região.<sup>55</sup>

Em 12 de agosto, Ricardo Salles, Presidente do CONAMA, assina e publica no Diário Oficial da União a Resolução CONAMA nº 494/2020, que estabelece, *em caráter excepcional e temporário*, nos casos de licenciamento ambiental, a possibilidade de realização de audiência pública remota durante o período da pandemia da COVID-19 (BRASIL 2020).

Tal medida, como podemos supor, tende a produzir licenciamentos sem participação popular na discussão de obras que causam grandes impactos ambientais, além do difícil acesso aos documentos que instruem esses procedimentos.

Enfim, como coroamento dos desmontes das políticas públicas ambientais, em 28 de setembro de 2020, foi editada a Resolução CONAMA nº 500, que em uma só canetada revoga a Resolução nº 284, de 30 agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação; Resolução nº 302, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno, e Resolução nº 303, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

<sup>53</sup> G1.GLOBO. *Após alerta de desmatamento recorde na Amazônia, governo exonera coordenadora do Inpe*. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/13/apos-recorde-de-alerta-de-desmatamentos-na-amazonia-governo-exonera-coordenadora-do-inpe.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>54</sup> ESTADÃO. *Salles destitui secretário de comissão que o denunciou à CGU*. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,salles-destitui-secretario-de-comissao-que-o-denunciou-a-cgu,70003364919>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>55</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Ibama pede investigação contra agentes que atuaram para expulsar famílias de terras indígenas*. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/ibama-pede-investigacao-contragentes-que-atuaram-para-expulsar-familias-de-terras-indigenas.shtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

### III Resolução CONAMA nº 500/2020

O CONAMA sofreu, como todos os demais conselhos federais, sua total des-caracterização, sendo integrado, hoje, em sua esmagadora maioria, por represen-tantes de estado: 10 do governo federal, com cadeira fixa; 05 dos governos dos estados e 02 dos governos municipais, com mandado de 1 ano. Portanto, dos 23 conselheiros, teremos 2 cadeiras para o setor empresarial e 4 para as entidades da sociedade civil, numa total disparidade de forças e interesses.

Tal composição, nada paritária, pode-se afirmar com convicção, que está longe de representar a gestão democrática de temas afetos à questão ambiental, tal como foi idealizado quando da criação do CONAMA.

Tal exclusão da sociedade caracteriza vício insanável. Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo, está previsto no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, o prin-cípio da participação, uma vez que determinou ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações:

O princípio da participação constitui ainda um dos elementos do Es-tado Social de Direito (que também poderia se denominado Estado Ambiental de Direito), porquanto todos os direitos sociais são a estrutura essencial de uma saudável qualidade de vida, que, como sabemos, é um dos pontos cardeais da tutela ambiental.<sup>56</sup>

Pois foi desta forma que na malfadada reunião, sem qualquer prévia discus-são com a comunidade científica, a sociedade, sem a designação de audiências públicas, que o Ministro Ricardo Salles, apoiado no Parecer nº 00059/2020/ CONJUR-MMA/AGU, propõe a revogação das Resoluções CONAMA de números 284/2001, 302/2002 e 303/2002, editando a Resolução nº 500/2020, com a singela redação:

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de ju-nho de 1990, e tendo em vista o disposto no seu Regimento Interno, resolve:

Art. 1º Reconhecer a revogação das seguintes resoluções:

I – Resolução nº 284, de 30 agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação.

---

<sup>56</sup> FIORILLO, Celso A. Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 127.

II – Resolução nº 302, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; e

III – Resolução nº 303, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

A macrofundamentação do Parecer utilizado pelo Ministro para revogar as resoluções citadas, tem certamente cunho teratológico, vez que o Presidente do CONAMA, e Ministro do Meio Ambiente, utiliza a tese de que o referido conselho *não é competente para editar normas* como aquelas previstas na Resolução nº 303/2002, de proteção das nossas restingas. Saliente-se que o CONAMA nasceu com a missão de editar resoluções, recomendações, e outras proposições, preenchendo as lacunas, esmiuçando as normas, facilitando a aplicação das leis de proteção ao meio ambiente. Se esta é a missão legal do CONAMA, como seria a missão legal do Ministro do Meio Ambiente em trabalhar pela proteção do nosso patrimônio, por que patrocinar a revogação? Vejamos.

O Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990 (BRASIL, 1990), que regulamentou a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental (BRASIL, 1981) e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente (BRASIL, 1981), *estabeleceu que compete ao CONAMA*, em seu art. 7º, inciso XVIII: “deliberar, sob a forma de *resoluções*, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Entre os objetivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente está a “definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (art. 4º, inc. II).

Portanto, absolutamente indiscutível que compete ao CONAMA para, por meio de RESOLUÇÕES, por exemplo, definir espaços prioritários que receberão a proteção legal necessária, visando o equilíbrio ecológico.

E este é exatamente o caso das restingas e dos manguezais, ecossistemas integrantes do bioma da Mata Atlântica.

A Mata Atlântica e a Zona Costeira são consideradas patrimônios nacionais pela Constituição Federal (art. 225, §4º), gozando, portanto, de proteção e importância indiscutíveis.

Ocorre que o reconhecimento da importância de tais ecossistemas na Constituição Federal por si só não é suficiente para garantir a proteção. Para que possamos exercer a efetiva defesa desses espaços é necessária a edição de normas infraconstitucionais que regulamentem esta proteção.

A Lei da Mata Atlântica, Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, por óbvio reconhece tais ecossistemas e lhes confere relativa proteção. Efetivamente, tal legislação não é suficiente por si só para tutelar juridicamente o bioma, posto que a previsão legal é vaga, quando nos voltamos, por exemplo, para a análise do ecossistema da restinga.

Conforme fartamente explicitado por biólogos e demais técnicos da área científica, a restinga é um mosaico composto por diversas formações vegetais/florestais, dependendo da composição do solo, do clima, da elevação do terreno etc. Teremos da vegetação baixa das praias – escrube, floresta baixa de restinga, etc. – até o brejo de restinga; a floresta paludosa de restinga, etc.<sup>57</sup>

Portanto, trata-se de ambiente de riqueza incalculável, com variações múltiplas.

Decerto que a abstração das leis impede que a previsão de numerosas variações para garantir o uso do solo e a proteção deste ambiente considerado Patrimônio Nacional. Para tanto, tínhamos a Resolução CONAMA nº 303/2002, que dispunha sobre *parâmetros, definições e limites de áreas de preservações permanentes!* Nesta Resolução, por exemplo, era estabelecido que a área de preservação permanente das restingas era: “a) a faixa de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima; b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de duas ou estabilizadora de mangues” (art. 3º, inc. IX).

Encontrava-se na mesma Resolução, a proteção integral dos manguezais (art. 3º, inc. X), nossos berçários, locais de reprodução de diversas espécies de peixes, moluscos, aves... além da importância indiscutível da sua vegetação (restinga) de raízes fortes, que estabilizam e impedem as erosões.

A principal função ambiental das restingas é evitar a erosão das orlas, que são vitais para diversas espécies da fauna e na configuração da paisagem natural, que se mostra essencial, principalmente diante das atuais alterações causadas pelas mudanças climáticas, em especial, o aumento das temperaturas e a subida dos níveis das águas do mar.

Uma das principais incidências contra essa malfadada Resolução nº 500/2020, foi a Nota Técnica elaborada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo – protocolada no SEI 29.0001.00257568.2020-44, encaminhada ao CONAMA para debate, quando da análise ainda da proposta da revogação das Resoluções 284/01, 302/02 e 303/02.<sup>58</sup>

É oportuno salientar, que dado o excelente teor teórico dessa Nota Técnica, a mesma foi objeto de adesão por outras instituições, tais como ocorreu com o

<sup>57</sup> CAMPOS, Raissa. Restinga. *Zona Costeira*. Disponível em: <http://www.zonacosteira.bio.ufba.br/vrestinga.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>58</sup> SÃO PAULO. Ministério Público de São Paulo. *MPSP divulga nota técnica sobre proposta de revogação de*

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, que aderiu à mesma integralmente em 29 de setembro de 2020, por meio de Nota de Adesão.<sup>59</sup>

Na citada Nota Técnica, são ressaltados aspectos pertinentes à atenuação dos efeitos das mudanças climáticas na Zona Costeira, justificando a necessidade da inteireza na proteção da vegetação de restinga, diante do relevante papel que tal ecossistema desempenha na *mitigação das consequências dos efeitos das mudanças climáticas na Zona Costeira*:

Primeiramente cabe enfatizar que ‘Independente das causas, há um consenso mundial de que o planeta está atravessando uma fase de rápida mudança climática, que deverá se tornar ainda mais severa nas próximas décadas. E as zonas costeiras de todo o planeta, por seu caráter de interação complexa entre processos atmosféricos, terrestres e marinhos, são as áreas mais afetadas por essas mudanças, que modificam indistintamente seus três alicerces: a geodiversidade, a biodiversidade e a *antropodiversidade*’ (Souza, 2010).

[...]

Neste cenário, como é destacado no Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas: Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas, cabe considerar ainda que:

- 1) Há uma tendência de aumento no NMM (nível médio do mar) nas regiões costeiras do Brasil. As projeções existentes apontam para impactos de grande dimensão sobre sistemas naturais (ex. manguezais e restingas) e sistemas humanos, especialmente cidades costeiras.
- 2) Impactos de mudanças climáticas hoje já observados incluem o aumento na intensidade de chuvas que provocam instabilidades nas áreas costeiras, inclusive cidades, que sofrem com inundações e deslizamentos. Em longo prazo, esse fenômeno, associados ao aumento das tempestades e ventos, pode resultar em maior intensidade de ressacas, gerando efeitos negativos para a estrutura de linha das praias.
- 3) No Brasil, já foi detectado um aumento na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos e consequentes desastres naturais, especialmente em áreas urbanas.

Neste contexto, é importante também destacar que atualmente mais de 50% das praias do Estado de São Paulo já se encontram com risco muito alto e alto de erosão costeira (Souza et al, 2009), situação que tende a se agravar em decorrência da sinergia entre os efeitos

---

*resoluções do Conama*. São Paulo, 2020. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=23412810&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=23412810&id_grupo=118). Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>59</sup> IBDU. *IBDU se posiciona contra o ataque aos ecossistemas de Restingas e Mangues por meio de MANIFESTAÇÃO DE ADESÃO à Nota Técnica do Ministério Público de São Paulo*. 2020. Disponível em: [http://www.ibdu.org.br/noticias/ibdu-se-posiciona-contra-o-ataque-aos-ecossistemas-de-restingas-e-mangues-por-meio-de-manifestacao-de-adesao-a-nota-tecnica-do-ministerio-publico-de-sao-paulo?fbclid=IwAROD-9GeMEG26WT5Rp8ueWu\\_czXhBICrLCz-BhHHXazoJCsZ77RX-jMGOvk](http://www.ibdu.org.br/noticias/ibdu-se-posiciona-contra-o-ataque-aos-ecossistemas-de-restingas-e-mangues-por-meio-de-manifestacao-de-adesao-a-nota-tecnica-do-ministerio-publico-de-sao-paulo?fbclid=IwAROD-9GeMEG26WT5Rp8ueWu_czXhBICrLCz-BhHHXazoJCsZ77RX-jMGOvk). Acesso em: 10 out. 2020.

das mudanças climáticas, incluindo os efeitos da elevação do nível do mar e os eventos climáticos extremos. Ressalte-se que, dentre as causas da erosão costeira<sup>7</sup>, aquelas de gênese antropogênica estão intimamente associadas ao processo de substituição de áreas naturais por urbanização das faixas próximas à orla, cujos efeitos podem ser ampliados em caso de revogação da Resolução CONAMA nº 303/2002.

Segundo destacou a Nota Técnica do MPESP,

[...] o entendimento evidenciado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente (CONJUR-MMA), na representação jurídica do CONAMA à época, as intervenções humanas em áreas de preservação permanente devem respeitar as limitações da Lei nº 12.651/2012, e, para além dela, as da Lei do Bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.426/2006), Lei nº 7.661/1988, e da Resolução CONAMA nº 303/2002, com a ressalva que dever-se-á prevalecer sempre que, e somente se, a análise conjunta da legislação for mais benéfica ao meio ambiente. A Advocacia-Geral da União, na Nota nº 89/2015/CGAJ/CONJURMMA/CGU/AGU, já havia esclarecido, inclusive, que no âmbito do SISNAMA a retro citada resolução está vigente e em harmonia com o ordenamento jurídico, especialmente no tocante ao artigo 3º, inciso IX, alínea a.

Portanto, não paira nenhuma dúvida da total constitucionalidade da Resolução, da competência do CONAMA para editá-la, e da compatibilidade daquela com o Novo Código Florestal – Lei nº 12.651/2012 (“Novo” Código Florestal)!

Nesse aspecto, inclusive, o Poder Judiciário também já proferiu diversas decisões que confirmam a regularidade legal da Resolução em comento.

O Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao recentemente analisar a Ação Civil Pública (nº 0000104-36.2016.4.03.0635) proposta em conjunto pelos Ministérios Públicos do Estado de São Paulo e o Federal, em um trabalho exemplar, se posicionou quanto à vigência e eficácia da Resolução CONAMA nº 303/02, nos seguintes termos:

A jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça reconhece a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de ‘Áreas de Preservação Permanente’, ressaltando que ‘Em que pese o Código Florestal apenas estabelecer Área de Preservação Permanente quando seja fixadora de dunas ou estabilizadoras de mangues, constata-se que a Resolução CONAMA nº 303/02 continua plenamente válida’. (TRF3, ACP 0000104-36.2016.4.03.6135, Terceira

Turma, Relator Desembargador Relator ANTONIO CEDENHO, Decisão de 21/08/2020).

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *verbis*:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. Ubatuba. Praia Itamambuca. Loteamento. Construção em área de preservação permanente. Restinga. LF nº 4.771/65 e 12.651/12. [...] 2. Restinga. Resolução CONAMA nº 303/02. *A legalidade da Resolução CONAMA nº 303/02 foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 127-DF, 2014*, Rel. Teori Zavascki, decisão singular, por decorrer de atribuição conferida ao CONAMA pelos art. 6º I e 8º da LF nº 6.938/81, que sobrevive na vigência da LF nº 12.651/12, e pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 994.881-SC, 2008, 1ª Turma, Rel. Benedito Gonçalves. [...] . (TJSP; Apelação Cível 0005513-56.2006.8.26.0642; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Ubatuba – 2ª Vara; Data do Julgamento: 21/11/2019; Data de Registro: 21/11/2019).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. Praia Grande. Complexo Empresarial Andaraguá. DM nº 5.055/12 de 20-1-2012. Declaração de relevante interesse público. DE nº 8.468/76, art. 58-A, I. Licença prévia nº 2.396 de 26-11-2014. Anulação pretendida por inviabilidade ambiental. [...] . 4. Restinga. Resolução CONAMA nº 303/02. *A legalidade da Resolução CONAMA nº 303/02 foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 127-DF, 2014*, Rel. Teori Zavascki, decisão singular, por decorrer de atribuição conferida ao CONAMA pelos art. 6º I e 8º da LF nº 6.938/81, que SOBREVIVE NA VIGÊNCIA DA LF Nº 12.651/12, e pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 994.881-SC, 2008, 1ª Turma, Rel. Benedito Gonçalves. [...] . (TJSP; Apelação Cível 1000124- 68.2015.8.26.0477; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Praia Grande – Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 02/07/2020; Data de Registro: 30/07/2020).

Ainda, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. MULTA. CERCEAMENTO DE DEFESA E NULIDADE DA CDA. NÃO OCORRÊNCIA. CONSTRUÇÃO EM TERRENO DE MARINHA E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ART. 3º, IX, A, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002. LEGALIDADE. [...] 2. *É legal a previsão do art. 3º, IX, a, da Resolução CONAMA nº 303/2002, pois decorrente do poder regulamentar do órgão e componente do sistema de proteção ao meio ambiente, sendo imperativa sua interpretação em harmonia com a legislação em que se baseia*. 3. Sentença mantida. (TRF4, AC 5000390- 63.2011.404.7108, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, Decisão de 12/12/2013, juntado aos autos em 16/05/2014).

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. ÁREA ENQUADRADA COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. [...]. *É legal a previsão do art. 3º, IX, 'a' da Resolução CONAMA 303/2002, porquanto inserido no poder regulamentar do órgão e adequada ao sistema de proteção ao meio ambiente, devendo ser interpretada em sintonia com a legislação que lhe dá amparo. Remessa oficial provida, apelo do IBAMA prejudicado. (TRF4, APELREEX 5001131- 94.2011.404.7208, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Loraci Flores de Lima, D.E. 21/06/2012).*

Finalmente, o Superior Tribunal de Justiça, em recente decisão, no tocante ao tema apresentado, manifestou-se no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. ANÁLISE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENO DE MARINHA. RESTINGA. COMPETÊNCIA DO CONAMA NA EDIÇÃO DE RESOLUÇÕES QUE OBJETIVEM O CONTROLE E A MANUTENÇÃO DO MEIO AMBIENTE. EDIFICAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IRRETROATIVIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA. [...] 4. O Código Florestal tem como escopo proteger não só as florestas existentes no território nacional como a fauna e as demais formas de vegetação nativas situadas em algumas de suas áreas, tais como na área de restinga. Embora não tenha como elemento primordial o resguardo de sítios e acidentes geográficos, estes o são por várias vezes protegidos em seu texto legal. O art. 2º, 'f', do Código Florestal qualifica como área de preservação permanente (APP) não o acidente topográfico em si, mas a vegetação de restinga que lá se faz presente. 5. O Código Florestal, no art. 3º, dá ao Poder Público (por meio de Decreto ou Resolução do Conama ou dos colegiados estaduais e municipais) a possibilidade de ampliar a proteção aos ecossistemas frágeis. 6. *Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.* 7. A Resolução n. 303/02 do CONAMA não está substancialmente apartada da Resolução n. 04/85 do CONAMA, que lhe antecedeu e que é vigente à época dos fatos. Ambas consideram a restinga como espécie de acidente geográfico, encoberto por vegetação característica. Destarte, não há extrapolação de competência regulamentar do CONAMA em sua Resolução n. 303/02 no que se refere à definição de restinga, porquanto está de acordo com o definido na Lei n. 4.771/65 e nos estritos limites ali delineados. (REsp 1462208/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2014, DJe 06/04/2015) (Destacamos).<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Julgados extraídos da Nota Técnica elaborada pelo MPSP – SEI 29.0001.0027568.2020-44.

Outras iniciativas, em face da flagrante ilegalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, também merecem destaque:

O Partido dos Trabalhadores ingressou junto ao STF com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de liminar, que recebeu o número 747/2020.<sup>61</sup> O autor defende que essa Resolução afronta o art. 225 da Constituição Federal. Alguns trechos da peça inicial valem ser destacados:

A Resolução 284/2001, cujo tema era o licenciamento ambiental para projetos de irrigação, salienta-se que tal ato normativo promovia a padronização dos licenciamentos ambientais, determinando o modo como os recursos hídricos deveriam ser utilizados nas atividades agrícolas que deles se utilizassem. [...] 25. É acertado considerar que a revogação da Resolução 284/2001 pode dirimir por completo as regras de boas práticas no uso dos métodos e equipamentos de irrigação nela previstos. A consequência proveniente dessa revogação não deve ser outra, *mas a uso indiscriminado, irresponsável e insustentável da água em empreendimentos do agronegócio que necessitem da exploração de recursos de irrigação.* [...]

26. A Resolução 302/2002 colocava sob tutela do ordenamento jurídico, empregando-lhes a condição de Área de Preservação Permanente, as áreas correspondentes a uma extensão mínima de 30 metros dos reservatórios artificiais de água, de maneira a ser vedada a exploração da região para fins habitacionais ou que visem proveito econômico. Novamente, a proteção da água e o zelo pela sua qualidade como cerne do ato normativo. Revogada a resolução sobredita, perdem-se os critérios fixados para o assentamento de empreendimentos ao redor das regiões outrora preservadas. *Verifica-se, com isso, uma espécie de autorização tácita à expansão imobiliária insustentável e negligente, cujo efeito, em último grau, pode representar a irreversível extinção de tais Áreas de Preservação Permanente, ou, no mínimo, a impossibilidade de recuperação integral se destruídas.* [...]

29. Há que se ressaltar que estas revogações não ocorreram no contexto de fazer valer novas regras, mas sim *na extirpação de quaisquer regulamentações a nível nacional.*

30. Diante de todo o exposto, verifica-se que a iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente *é carregada de potencial extremamente nocivo ao equilíbrio ecológico das áreas resguardadas pelas Resoluções revogadas.* (grifamos)

O Partido Socialista Brasileiro ingressou no STF com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de liminar nº 748/2020 e

<sup>61</sup> STF. ADPF nº 747/2020. Número Único: 0104368-73.2020.1.00.0000. Autor: Partido dos Trabalhadores. Relatora Ministra Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016616>. Acesso em: 10 out. 2020.

a Rede Sustentabilidade com a ADPF nº 749/2020, ambas foram distribuídas, por prevenção, à ministra Rosa Weber.

Foram distribuídas ainda: a Ação Popular nº 5067634-55.2020.4.02.5101, em trâmite na 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro; a Ação Popular nº 1054440-45.2020.4.01.3400, em trâmite na 16ª Vara Federal do Distrito Federal; e a Ação Cautelar nº 5021403-21.2020.4.04.7200, em trâmite na Seção Judiciária de Santa Catarina.

Há ainda três projetos de decretos legislativos em tramitação na Câmara Federal<sup>62</sup> que visam sustar os efeitos da Resolução CONAMA nº 500/2020: PDL nº 415/20, de autoria do Deputado José Guimarães – PT/CE; PDL nº 414/20 de autoria do Deputado Alessandro Molon – PSB-RJ; e PDL nº 416/20 da Deputada Jandira Feghali – PCdoB-RJ.

## IV Considerações finais

Efetivamente, o Brasil assiste à maior onda de iniciativas para o desmonte da política de proteção do nosso sistema ambiental, cujas iniciativas são de autoria conhecida. Tragicamente, elas provêm de onde deveriam partir as iniciativas de proteção dos biomas brasileiros de relevância mundial, considerando os efeitos difusos do meio ambiente brasileiro.

Vislumbramos diversas violações a princípios constitucionais praticados, como já citado, por aqueles de quem se espera o estrito cumprimento das normas. O *princípio da legalidade* (art. 37, *caput*), por exemplo. Como concluímos que a previsão de proteção do nosso patrimônio ambiental, imposição também da CF no art. 225, *caput*, está sendo rigorosamente cumprido, com todas as “flexibilizações” admitidas na exploração de nossos recursos naturais? Cumpre a lei quem alija de proteção os ecossistemas imprescindíveis à sobrevivência de diversas espécies da fauna, que estabiliza as erosões das areias das praias? Os danos advindos de tal desproteção serão irreversíveis! Certamente tais ações desrespeitam frontalmente o que a CF determina no art. 225, §1º, VII.

Compete privativamente à União legislar sobre os interesses pertinentes às populações indígenas (art. 22, XIV). A propaganda eleitoral do atual Chefe de Estado do Brasil, já deixava clara sua intenção com relação aos povos indígenas: nenhuma nova demarcação de terras ocorreria. Conforme comprovado no corpo deste artigo, a desproteção dos povos indígenas, com a permissão da invasão das terras não demarcadas; a total fragilização na fiscalização das reservas; a

<sup>62</sup> AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Proposta susta resolução do Conama que revogou proteção a manguezais e restingas*. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/696347-proposta-susta-resolucao-do-conama-que-revogou-protecao-a-manguezais-e-restingas>. Acesso em: 10 out. 2020.

necessidade de ações judiciais para que fossem adotadas medidas urgentes para evitar a maior mortandade de índios pela COVID-19, não estão sendo adotadas iniciativas, legais ou administrativas, para a preservação do povo e da cultura indígena.

A função social da propriedade, prevista na CF tanto para imóveis urbanos (art. 182, §2º) como para os rurais (art. 186, II), também é ignorada, uma vez que o patrimônio ambiental, que vem sendo desprotegido sistematicamente, não é levado em conta para impedir o uso indiscriminado de áreas que deveriam ser protegidas, isto para seu aproveitamento econômico: *vide* o admitido uso do fogo; uso abusivo de agrotóxicos etc. Tais técnicas e usos contrariam, ainda, o previsto no art. 225, §1º, V. Proteger áreas ambientalmente frágeis e essenciais é cumprir com a função social da propriedade, pois, conforme nos ensina Cristiane Derani:

A essência da propriedade é seu serviço à sociedade. Inclusive enquanto fruição privada, é justificada como meio de alcance da felicidade social, pois o bem-estar individual deve levar também à felicidade coletiva. Isolamento como finalidade é incompatível com a vida social, implicando num total desconhecimento do 'homem político'. *Não se pode ter no indivíduo o sanguessuga de uma estrutura social. É ele o agente constituidor e o destinatário dos resultados da sociedade.*<sup>63</sup>

A sustentabilidade econômica, e seu ponto de equilíbrio na proteção ambiental, sempre foi um desafio posto, e a tarefa da administração pública e da política pública ambiental é justamente ser o fiel da balança, considerando o potencial de determinadas atividades econômicas de destruir os frágeis biomas ambientais nacionais.

Contudo, a atuação governamental nos últimos 22 meses vem demonstrando clara predileção pelo desmonte das políticas ambientais arduamente conquistadas, com objetivo único de privilegiar atividades econômicas potencialmente nocivas. A saber: mineração em terras públicas e/ou de reservas indígenas; extração madeireira; empreendimentos imobiliários em áreas vulneráveis ambientalmente, tais como restingas e manguezais, e agronegócios, especialmente aqueles caracterizados como monoculturas).

Entretanto, também é verdade que para cada investida negativa, há uma avalanche de iniciativas positivas. As ONGs podem estar alijadas de seu lugar de direito nos conselhos e demais órgãos do Estado, mas continuam na luta junto com a sociedade, não só denunciando as atrocidades que são praticadas visando a destruição do nosso patrimônio em favorecimento da setor privado, mas trabalhando para a sua reversão, como é o caso do pedido de *amicus curiae*

<sup>63</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 250.

formulado por seis ONGs na ADI 6.446, proposta pela Presidência da República, visando a declaração de nulidade de diversos dispositivos do Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, e da Lei da Mata Atlântica, Lei nº 11.428/2006.<sup>64</sup>

As iniciativas contra as investidas *antiambientais* e pró-setor produtivo também vêm sendo realizadas em nível internacional: em novembro de 2019, o CADHu – Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos e da Comissão Arns – denunciaram o presidente Jair Bolsonaro ao Tribunal Penal Internacional por crime contra a humanidade e por incitar o genocídio do povo indígena.<sup>65</sup>

Parlamentares também têm adotado providências em face de todo este estado de aniquilamento do sistema ambiental: o Presidente da República foi denunciado na ONU pelo PSOL; foram propostas demandas junto ao STF para a revisão da revogação das Resoluções CONAMA, e projetos de Decreto Legislativo na Câmara dos Deputados para sustar os efeitos da Resolução nº 500/2020 do CONAMA conforme informado no tópico acima.

Os Ministérios Públicos, dos Estados e o Federal, estão trabalhando incansavelmente na propositura de demandas, envio de recomendações, realização de operações. Também a sociedade civil, institutos de pesquisa e a academia vêm se mobilizando.

Por fim, a história está em curso. A mobilização nacional, e as instituições de justiça não parecem dar trégua ao estado de desmonte da política ambiental, de modo a assegurar, ao menos para o futuro, além das disposições constitucionais que tutelam o meio ambiente, também o resguardo à integridade e recomposição de bioma para as futuras gerações, afinal, o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* é bem de uso comum do POVO e imprescindível à existência da vida em todas as suas formas, e dentre elas se insere, outrossim, a vida humana.

---

### **The dismantling of Brazil's environmental policy: from cattle to deregulation of mangroves and sandbanks**

**Abstract:** In the last week of September 2020, CONAMA - National Council for the Environment decided to revoke Resolution no. 284/2001, which provides for the environmental licensing of irrigation projects; of Resolution no. 302/2002, which deals with the parameters, definitions and limits of permanent preservation areas of artificial reservoirs and the surrounding use regime, and Resolution

---

<sup>64</sup> “O presidente da República, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6446, com pedido de declaração de nulidade de dispositivos do Código Florestal (Lei 12.651/2012) e da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006). O objetivo é afastar interpretações que, segundo a AGU, esvaziam o conteúdo do direito de propriedade e afrontam a segurança jurídica. O relator é o ministro Luiz Fux” (NOTÍCIAS STF. *AGU pede que interpretação de lei de proteção não impeça uso produtivo da Mata Atlântica*. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445044>. Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>65</sup> MENDONÇA, Ricardo. Bolsonaro é denunciado por crimes contra humanidade ao Tribunal Penal Internacional. *Valor Econômico*. 28/11/2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/11/28/bolsonaro-e-denunciado-por-crimes-contra-humanidade-ao-tribunal-penal-internacional.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

no. 303/2002, whose object is the parameters, definitions and limits of permanent preservation areas. These revocations materialized in CONAMA Resolution nº. 500/2020, have been the object of real perplexity by civil society, the justice system, the academic environment, and the political system. However, as we will see in this article, the arbitrary revocation of these important protective legal frameworks for the diversity of Brazilian biomes, materializes as a result of the dismantling of the environmental policy that has been perpetrated since the current federal government came into power in January 2019. It follows, therefore, from a perverse logic of the practice of coordinated acts for the effective weakening of the entire protective and supervisory system of the environment, through the destruction of environmental policies and the emptying of legal precepts.

**Keywords:** Environment. CONAMA. Sandbanks. Mangroves. Biomes.

## Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Proposta susta resolução do Conama que revogou proteção a manguezais e restingas*. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/696347-proposta-susta-resolucao-do-conama-que-revogou-protecao-a-manguezais-e-restingas>. Acesso em: 10 out. 2020.

AMAZÔNIA. NOTÍCIAS E INFORMAÇÕES. *Bolsonaro diz que diretor do INPE pode estar “a serviço de alguma ONG*. 2019. Disponível em: <https://amazonia.org.br/2019/07/bolsonaro-diz-que-diretor-do-inpe-pode-estar-a-servico-de-alguma-ong/>. Acesso em: 09 out. 2020.

ASCEMA NACIONAL. *Dossiê Meio Ambiente*. Servidores da carreira de especialista em meio ambiente divulgam dossiê com denúncias. 2020. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/servidores-da-carreira-de-especialista-em-meio-ambiente-divulgam-dossie-com-denuncias/>. Acesso em: 10 out. 2020.

BBC NEWS BRASIL. *Bolsonaro distribui ataques em estreia na ONU: leia discurso na íntegra*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49808632>. Acesso em: 10 out. 2020.

BORGES, André. *Madeireiros agradecem presidente do Ibama por liberar exportação sem autorização específica*. 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/ciencia/sustentabilidade/madeireiros-agradecem-presidente-do-ibama-por-liberar-exportacao-sem-autorizacao-especifica,c75f0124340be69b7a7979ed483c4a0536g9uwmi.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008.

BRASIL. Decreto nº 9.741 de 29 de março de 2019.

BRASIL. Decreto nº. 9.711, de 15 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019.

BRASIL. Decreto n. 10.239, de 11 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Instrução Normativa IBAMA nº 15, de 06 de dezembro de 2011.

- BRASIL. Instrução Normativa nº 3, de 29 de março de 2012.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 3, de 23 de janeiro de 2018, do Ministério do Meio Ambiente.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 9, de 25 de fevereiro de 2019, do Ministério do Meio Ambiente.
- BRASIL. Instrução Normativa do IBAMA nº 20, de 04 de julho de 2019.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020.
- BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.
- BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.
- BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.
- BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012. Código Florestal.
- BRASIL. Lei nº 13.971 de 27 de dezembro de 2019.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro 2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm). Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. *O que é o Programa Barão do Rio Branco?* 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/setembro/o-que-e-o-programa-barao-do-rio-branco>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 414/20.
- BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 415/20.
- BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 416/20.
- BRASIL. *Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Câmara Federal, 2019. Autoria: Presidência da República. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/138433>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 2.633/2020.
- BRASIL. Resolução CONAMA nº 284, de 30 de agosto de 2001.
- BRASIL. Resolução CONAMA nº 302, de 13 de maio de 2002.
- BRASIL. Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002.
- BRASIL. Resolução CONAMA nº 500, de 30 de setembro de 2020.
- BRASIL. STF. Ação direta de inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos. 28 nov 2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861729711/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-adi-6121-df-distrito-federal-0021125-7120191000000/inteiro-teor-861729725?ref=juris-tabs>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. STF. ADPF nº 747/2020. Número Único: 0104368-73.2020.1.00.0000. Autor: Partido dos Trabalhadores. Relatora Ministra Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016616>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. STF. *AGU pede que interpretação de lei de proteção não impeça uso produtivo da Mata Atlântica*. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445044>. Acesso em: 10 out. 2020.

CAMPOS, Raissa. Restinga. *Zona Costeira*. Disponível em: <http://www.zonacosteira.bio.ufba.br/vrestinga.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

CONGRESSO EM FOCO. *Psol denuncia Bolsonaro à ONU e OMS por expor população ao Coronavírus*. 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/psol-denuncia-bolsonaro-a-onu-e-oms-por-expor-populacao-ao-coronavirus/>. Acesso em: 10 out. 2020.

CONJUR. *Presidente Jair Bolsonaro extingue centenas de conselhos federais*. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais>. Acesso em: 09 out. 2020.

COSTA, Rodolfo. Bolsonaro assina 'revogação' e decreto para extinguir conselhos federais. *Correio Braziliense*. 2019. Disponível em: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna\\_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml). Acesso em: 09 out. 2020.

DIAS, Tatiana. Movido a Paranoia. Documentos e áudios inéditos mostram plano de Bolsonaro para povoar Amazônia contra chineses, ONGs e Igreja Católica. *The Intercept Brasil*. 20/09/2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/09/19/plano-bolsonaro-paranoia-amazonia/>. Acesso em: 10 out. 2020.

ÉBOLI, Evandro. Ministro ameaça servidores do ICMBio em evento com ruralistas. *Veja*. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/ministro-ameaca-servidores-do-icmbio-em-evento-com-ruralistas/>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRAGANÇA, Daniele. Servidores do Ibama só poderão dar entrevistas com autorização prévia. *O ECO*. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/servidores-do-ibama-so-poderao-dar-entrevistas-com-autorizacao-previa/>. Acesso em: 09 out. 2020.

BRAGANÇA, Daniele. Salles nomeia 6 superintendentes do Ibama; 1 não durou 24h no cargo. *O ECO*. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/salles-nomeia-6-superintendentes-do-ibama-1-nao-durou-24h-no-cargo/>. Acesso em: 09 out. 2020.

ÉPOCA. *Governo Bolsonaro libera 51 agrotóxicos e totaliza 290 no ano*. Ritmo de liberação é o mais alto já registrado para o período. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/07/governo-bolsonaro-libera-51-agrotoxicos-e-totaliza-290-no-ano.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

ESTADÃO. *Ministério do Meio Ambiente suspende convênios com ONGs por 90 dias*. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/epoca-negocios-ministerio-do-meio-ambiente-suspende-convenios-com-ongs-por-90-dias.html>. Acesso em: 09 out. 2020.

ESTADÃO. *Governo decide rejeitar R\$ 91 milhões do G7 anunciados por Macron*. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/meio-ambiente-brasil/governo-decide-rejeitar-r-91-milhoes-do-g7-anunciados-por-macron>. Acesso em: 10 out. 2020.

ESTADÃO. *Salles nomeia executivo sem experiência ambiental para chefiar Ibama em SC*. 2020. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,salles-nomeia-executivo-sem-experiencia-ambiental-para-chefiar-ibama-em-sc,70003349526>. Acesso em: 10 out. 2020.

ESTADÃO. *Salles destitui secretário de comissão que o denunciou à CGU*. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,salles-destitui-secretario-de-comissao-que-o-denunciou-a-cgu,70003364919>. Acesso em: 10 out. 2020.

FIORILLO, Celso A. Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Acuado por madeireiros, Ibama aborta operação em Rondônia*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/acuado-por-madeireiros-ibama-aborta-operacao-em-rondonia.shtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Novo chefe no PA diz que Ibama vai parar de queimar máquinas de garimpo ilegal*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/novo-chefe-diz-que-ibama-vai-parar-de-queimar-maquinas-de-garimpo-ilegal.shtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Após se reunir com infratores ambientais, Salles suspende fiscalização na reserva Chico Mendes*. 2019. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/apos-se-reunir-com-infratores-ambientais-salles-suspende-fiscalizacao-na-reserva-chico-mendes.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twfolha%3Floggedpaywall&origin=folha](https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/apos-se-reunir-com-infratores-ambientais-salles-suspende-fiscalizacao-na-reserva-chico-mendes.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha%3Floggedpaywall&origin=folha). Acesso em: 10 out. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Salles anistia desmatadores da mata atlântica em meio à pandemia de Covid-19*. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/04/salles-anistia-desmatadores-da-mata-atlantica-em-meio-a-pandemia-de-covid-19.shtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Ibama pede investigação contra agentes que atuaram para expulsar famílias de terras indígenas*. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/ibama-pede-investigacao-contra-agentes-que-atuaram-para-expulsar-familias-de-terras-indigenas.shtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

G1. O GLOBO. *Servidor do Ibama que multou Bolsonaro por pesca irregular é exonerado de cargo de chefia*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/03/29/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

G1. O GLOBO. *Área da Amazônia com alerta de desmatamento sobe 278% em julho, comparada ao mesmo mês de 2018*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/area-com-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-sobem-278percent-em-julho-comparado-ao-mesmo-mes-de-2018.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

G1. O GLOBO. *Ministro quer contratar empresa privada para monitorar o desmatamento na Amazônia*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/06/03/ministro-quer-contratar-empresa-privada-para-monitorar-o-desmatamento-na-amazonia.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

G1. O GLOBO. *Decreto faz 'revogação' de normas; objetivo é simplificar legislação, diz governo*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/11/decreto-faz-revogaco-de-normas-objetivo-e-simplificar-legislacao-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

G1. O GLOBO. *Após alerta de desmatamento recorde na Amazônia, governo exonera coordenadora do Inpe*. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/13/apos-recorde-de-alerta-de-desmatamentos-na-amazonia-governo-exonera-coordenadora-do-inpe.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

IBDU. *IBDU se posiciona contra o ataque aos ecossistemas de Restingas e Mangues por meio de MANIFESTAÇÃO DE ADESÃO à Nota Técnica do Ministério Público de São Paulo*. 2020. Disponível em: [http://www.ibdu.org.br/noticias/ibdu-se-posiciona-contra-o-ataque-aos-ecossistemas-de-restingas-e-mangues-por-meio-de-manifestacao-de-adesao-a-nota-tecnica-do-ministerio-publico-de-sao-paulo?fbclid=IwAROD-9GeMEG26WT5Rp8ueWu\\_czXhBICrLCz-BhHHXazoJCsZ77RX-jMG0vk](http://www.ibdu.org.br/noticias/ibdu-se-posiciona-contra-o-ataque-aos-ecossistemas-de-restingas-e-mangues-por-meio-de-manifestacao-de-adesao-a-nota-tecnica-do-ministerio-publico-de-sao-paulo?fbclid=IwAROD-9GeMEG26WT5Rp8ueWu_czXhBICrLCz-BhHHXazoJCsZ77RX-jMG0vk). Acesso em: 10 out. 2020.

ISTO É. *Bolsonaro critica Ibama e ICMBio*. 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/bolsonaro-critica-ibama-e-icmbio/>. Acesso em: 09 out. 2020.

LISBOA, Carolina; PRIZIBISCZKI, Cristiane. "Revogação" extingue órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente. *O ECO*. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 09 out. 2020.

MACHADO, L. O que se sabe sobre o "Dia do Fogo", momento-chave das queimadas na Amazônia. *BBC News Brasil*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037>. Acesso em: 10 out. 2020.

MAISONNAVE, F. Bolsonaro desautoriza operação do Ibama em Rondônia. 2019. *Valor Econômico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/04/14/bolsonaro-desautoriza-operacao-do-ibama-em-rondonia.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

MENDONÇA, R. Bolsonaro é denunciado por crimes contra humanidade ao Tribunal Penal Internacional. *Valor Econômico*. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/11/28/bolsonaro-e-denunciado-por-crimes-contra-humanidade-ao-tribunal-penal-internacional.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.

MENEGASSI, D. Diretor de Proteção Ambiental do Ibama é exonerado. *O ECO*. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/diretor-de-protexcao-ambiental-do-ibama-e-exonerado/>. Acesso em 10 out. 2020.

NEGRÃO, H. Após Alemanha, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia. *El País*. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219\\_277747.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html). Acesso em: 10 out. 2020.

O GLOBO. *Bolsonaro diz que ONGs podem ser responsáveis por queimadas na Amazônia*. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-diz-que-ongs-podem-ser-responsaveis-por-queimadas-na-amazonia-23891984>. Acesso em: 10 out. 2020.

O GLOBO. *Ibama flexibiliza normas para multar serrarias que compram madeira ilegal*. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ibama-flexibiliza-normas-para-multar-serrarias-que-compram-madeira-ilegal-1-24092813>. Acesso em: 10 out. 2020.

PERON, I.; ZAIA, C.; BRIGATTO, G. Presidente do Ibama pede demissão após críticas de Bolsonaro e Salles. *Valor*, com Folhapress. São Paulo e Brasília, 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/01/07/presidente-do-ibama-pede-demissao-apos-criticas-de-bolsonaro-e-salles.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

RAMALHOSO, Wellington. Sem ofertas em leilão, exploração de petróleo perto de Abrolhos é adiada. *UOL*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/10/10/sem-ofertas-em-leilao-exploracao-de-petroleo-perto-de-abrolhos-e-adiada.htm>. Acesso em: 09 out. 2020.

REDE BRASIL ATUAL. *Sob Bolsonaro e Ricardo Salles, diretoria do ICMBio será toda de policiais militares*. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/25/sob-bolsonaro-e-ricardo-salles-diretoria-do-icmbio-sera-toda-de-policiais-militares/>. Acesso em: 10 out. 2020.

REVISTA FÓRUM. *Bolsonaro comemora queda de fiscalização pelo Ibama; especialista vê “pulverização do Estado brasileiro”*. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro-comemora-queda-de-fiscalizacao-pelo-ibama-especialista-ve-pulverizacao-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 09 out. 2020.

REVISTA GALILEU. *Ricardo Galvão é exonerado do cargo de diretor do Inpe*. 2019. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/noticia/2019/08/ricardo-galvao-e-exonerado-do-cargo-de-diretor-do-inpe.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

SÃO PAULO. Ministério Público de São Paulo. *MPSP divulga nota técnica sobre proposta de revogação de resoluções do Conama*. São Paulo, 2020. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=23412810&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=23412810&id_grupo=118). Acesso em: 10 out. 2020.

SÃO PAULO. *Resolução SMA nº 6, de 16 de janeiro de 2017*. Constitui o Comitê de Avaliação do Chamamento Público nº 001/2017/GAB. 2017. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2017/01/resolucao-sma-06-2017/>. Acesso em: 08 out. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Ação Civil Pública, autos nº 1023452-67.2017.8.26.0053*, que tramita perante a 3ª Vara da Fazenda Pública. Voto nº 32756. P. 11.036/11.044. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000AX800000>. Acesso em: 09 out. 2020.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, T. Resoluções do Conama: rumo ao estado de coisas inconstitucional ambiental. *CONJUR*. 02 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-02/direitos-fundamentais-resolucoes-conama-proibicao-retrocesso-ecologico#sdfootnote3sym>. Acesso em: 10 out. 2020.

SOUZA, M. M. Ministro diz que governo planeja liberar mineração em terras indígenas. *Valor*, Toronto, 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/03/04/ministro-diz-que-governo-planeja-liberar-mineracao-em-terras-indigenas.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2020.

THOMAS, J. A. Salles exonera servidores do Ibama após operação em terra indígena. Novos nomes indicados aos cargos estiveram envolvidos em polêmicas ambientais. *Veja*. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/impacto/ibama-exonera-servidores-apos-operacao-em-terra-indigena/>. Acesso em: 10 out. 2020.

UOL. *Ministro do Meio Ambiente exonera 21 superintendentes do Ibama*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/02/28/ministro-do-meio-ambiente-exonera-20-superintendentes-do-ibama.htm>? Acesso em: 09 out. 2020.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TABORDA, Elaine; TIERNO, Rosane de Almeida. O desmonte da política ambiental do Brasil: da boiada à desregulação dos mangues e restingas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 149-185, jul./dez. 2020.

---



# Um debute fragmentado: os 15 anos do Plano Diretor de Mariana (Minas Gerais) – 2004/2019

## Wagner Muniz

Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pelo PPGDT na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Graduado em Economia pela Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Tecnólogo em Conservação e Restauro de Imóveis no Instituto Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – *Campus* Ouro Preto.

---

**Resumo:** O presente artigo visa analisar o Plano Diretor confeccionado para o município de Mariana (Minas Gerais), com foco em suas diretrizes urbanísticas para o ordenamento territorial. A abordagem estabelecida é fruto da dissertação defendida pelo autor,<sup>1</sup> que analisou o referido instrumento, seus institutos e sua aplicação nos primeiros 15 anos de sua vigência, ou seja, entre os anos de 2004 a 2019. Priorizou-se por demonstrar como a legislação para a gestão do solo naquela localidade foi confeccionada, o produto gerado, o exame e os reflexos de seus institutos. A análise se concentrou no eixo voltado para a ordenação urbana e ambiental do instrumento, uma vez que o Plano é constituído por duas partes, detalhou, basicamente, dois mecanismos para gestão do espaço urbano: o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e o zoneamento e a região que abriga Sítios Históricos Urbanos.

**Palavras-chave:** Cidade de Mariana (MG). Plano Diretor. Instrumento Urbanístico. Legislação Urbanística. Regulação Territorial.

**Sumário:** Introdução – Uma valsa com tropeços: a confecção do Plano Diretor – O anel da debutante: o Plano Diretor e os instrumentos para a gestão territorial – Fim de festa e o debute fragmentado: pontuações sobre o Plano Diretor – Conclusões – Referências

---

## Introdução

O município de Mariana, localizado no Centro-Sul do estado de Minas Gerais, está inserido na região do Quadrilátero Ferrífero, a 14 km de Ouro Preto e a 110 km da capital do estado,<sup>2</sup> possui 1.194,208 km<sup>2</sup> de área e cerca de 55.000

---

<sup>1</sup> Dissertação defendida para o Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (Brasil) – Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> MARIANA. Prefeitura de Mariana. *Dossiê de Tombamento: Conjunto Paisagístico e Arqueológico Morros Santana e Santo Antônio*. Mariana, 2007, 272p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/OBzWEne8NnkDqWkJycWdNZI9FQm8/view>. Acesso em: 14 fev. 2017.

habitantes.<sup>3</sup> A principal fonte de renda local advém da mineração, contudo, a situação econômica marianense<sup>4</sup> ficou desestabilizada após o rompimento da barragem de rejeitos de minério da empresa Samarco (Vale/BHP Billiton).

Em novembro de 2015, o crime provocado pela Samarco destruiu por completo os subdistritos de Bento Rodrigues e de Paracatu de Baixo, devastou municípios vizinhos (Barra Longa), assolou localidades (Pedras), distritos (Camargos) e áreas rurais. A lama da barragem também alcançou outros estados (Espírito Santo) e os impactos socioambientais causados pelo lamaçal são imensuráveis.<sup>5</sup>

Mariana abriga Sítios Históricos Urbanos (SHUs). Em 1938 sua área central foi tombada pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN, atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN) e o seu conjunto arquitetônico urbanístico foi erigido como Monumento Nacional, em 1945. Atualmente, são 22 bens tombados inscritos no Livro do Tombo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, sendo 21 bens isolados e o conjunto arquitetônico urbanístico. Há ainda um bem protegido em nível estadual – o núcleo histórico do distrito de Santa Rita Durão –, e oito bens em nível municipal.<sup>6</sup>

O tombamento do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico, em 1938, que correspondia a quase toda a área urbana do Distrito Sede, acarretou consequências do ponto de vista da legitimação do município enquanto gestor de seu solo, mesmo com o IPHAN zelando pela área protegida. Como a instituição não delimitou um perímetro específico para a proteção sua atuação conteve-se na região central da Sede e em pontos isolados nos demais distritos (imagem 01). Além disso, a delimitação para a atuação do instituto serviu de subterfúgio para a gestão pública desenvolver e outorgar políticas para o uso e ocupação do solo. Enquanto o órgão protetor atuava de modo restrito à manutenção da qualidade urbanística do centro urbano da Sede, ocupado pela população detentora de maior renda, o Estado “não precisou arcar com o ônus de instalar uma estrutura de gestão urbana no município, e conseguia, via regulação do IPHAN, atender aos interesses de suas elites”.<sup>7</sup>

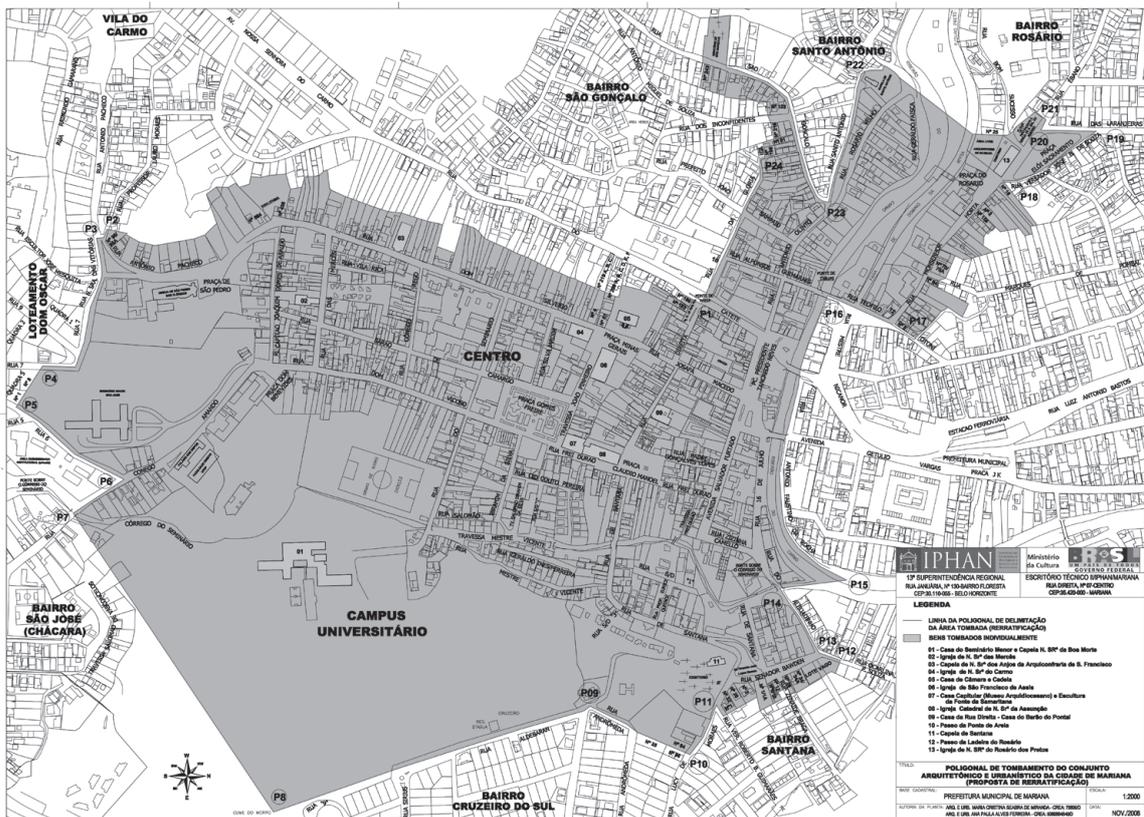
<sup>3</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *CIDADES*. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3140001>. Acesso: 14 mar. 2018.

<sup>4</sup> Gentílico de Mariana.

<sup>5</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana (MG): 2002-2017*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

<sup>6</sup> COMPAT – CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. Disponível em: <http://www.conselho-patrimonio-cultural-mariana.org/bens-inventariados>. Acesso em: 13 out. 2017.

<sup>7</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Difícil Articulação entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, 22p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articulacao-entrep Planejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.



**Imagem 01:** Delimitação do Perímetro de Tombamento Federal do Núcleo Histórico Urbano de Mariana, instituída em 2009. Em cinza, o Conjunto Arquitetônico Urbanístico e em cinza mais claro os bens isolados. Disponibilizado pelo Escritório Técnico do IPHAN Mariana (2016).

Outro importante aspecto referente à questão urbana marianense é a existência de mercado fundiário concentrado, visto que uma generosa parcela do seu território pertence à Companhia Mina da Passagem<sup>8</sup> proprietária de imóveis rurais situados nas bordas do Distrito Sede. Conforme a mancha urbana se expande sobre a propriedade, que é privada, conflitos sociais se revelam envolvendo seus proprietários, a sociedade e o poder público.

Após as ocupações na propriedade e o poder público municipal adquirir a(s) parcela(s) ocupada(s) com o intuito de dirimir as disputas por terra, o que se observa é o agravamento do acesso ao solo urbano pela população causado pelo aumento dos preços e piora do aspecto social devido às novas localidades ocupadas sem infraestrutura urbana básica e adequada.<sup>9</sup> Ademais, observa-se no município que:

<sup>8</sup> A Companhia Mina da Passagem é de propriedade da família Guimarães e foi adquirida pela extinta *The Ouro Preto Gold Mine Company*, no final do século XIX. Atualmente, apenas uma minúscula parcela de sua área é utilizada para atividades de turismo ecológico, enquanto em seu restante ocorre extração de material lenhoso por moradores locais e pastagem de animais, como informado pela Prefeitura de Mariana (PMM, 2007).

<sup>9</sup> Mais sobre o modo de ocupação urbana em Mariana pode ser consultado em: MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana (MG): 2002-2017*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

Do ponto de vista da gestão do território e da política urbana, o clientelismo revelou-se em uma tradição de doação de terras aos mais pobres, sem infraestrutura e via de regra mal localizadas, em troca de sustentação política. Ao mesmo tempo, [há casos de prefeito que] perseguia aqueles que não estavam do seu lado, e privilegiava as tradicionais elites da cidade. Para promover essas relações, a ausência de regras claras e de base institucional e administrativa para lidar com a irregularidade urbanística, deixava a classe política ainda mais à vontade para direcionar a gestão e os recursos públicos conforme interesses dos grupos políticos.<sup>10</sup>

Somente em 2004 é que o município instituiu uma diretriz para regulação do seu território, a Lei Complementar 16 de 2004, que instituiu o Plano Diretor Ambiental e Urbanístico de Mariana.<sup>11</sup> O Plano Diretor (PD) que, em 2019, completou 15 anos, foi a primeira lei municipal aprovada para a gestão do seu território. Mas, apesar de seu ineditismo, nem a Prefeitura, nem a Câmara Legislativa emitiram nota oficial em seus canais de comunicação sobre o aniversário do instrumento.

Por conseguinte, feitos os apontamentos anteriores, o presente trabalho visa expor o processo de articulação e de confecção, os institutos do Plano Diretor e alguns dos desdobramentos no território marianense após sua aplicação. Para isso, partiu-se de revisão bibliográfica e de análise contextual sobre legislação, política, planejamento e gestão urbana.

Para melhor entendimento do Plano, enquanto instrumento técnico e político, realizou-se análise empírica, entrevista com um conjunto de profissionais e políticos atuantes no município para coletar informações sobre as articulações de implementação da legislação, como os parâmetros foram pensados para o território e entender como os agentes locais os conceberam. Assim, os resultados apontados e as indagações ao Plano e aos seus institutos foram coletados a partir de pesquisa *in loco* para captar as realidades da política urbana e consulta à legislação local.

Foram realizadas 21 entrevistas no ano de 2017, com quatro membros da equipe de consultores que elaboraram o Plano, quatro representantes de instituições atuantes em Mariana, dois técnicos e dois secretários municipais, oito vereadores e o prefeito em exercício. Além de um profissional que havia sido contatado

<sup>10</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Dificil Articulação Entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, p. 05-06. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articulacao-entreplanejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.

<sup>11</sup> MARIANA. *Lei Complementar nº 16 de 2003*. Institui o Plano Diretor Ambiental e Urbanístico de Mariana (MG). Mariana: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <http://camarademariana.mg.gov.br/legislacoes/2411/>. Acesso em: 25 out. 2020.

para revisar o PD e um ex-gestor público. Adotou-se entrevista aberta para que os agentes citados desenvolvessem os assuntos à sua maneira e, assim, explorar as questões mencionadas por eles de acordo com cada situação. Dos diálogos realizados quinze foram gravados, os demais indivíduos preferiram que a conversa não fosse capturada.

Os diálogos realizados com os consultores teve como intuito compreender o processo de confecção do PD, a articulação com a comunidade e os entraves para sua implantação. Nas conversas com os representantes institucionais, os gestores locais e os técnicos municipais buscou-se entender como o Plano foi e ainda é percebido por eles, como atuaram (e/ou atuam) diante das questões citadas após a nova diretriz e demais questões que se fazem pertinentes.

Buscou-se ainda compreender por que foram adotados poucos instrumentos pelo Plano, uma vez que os instrumentos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e de Zoneamento foram amplamente detalhados, visto a complexidade da questão territorial marianense exposta no decorrer do texto, e os reflexos da aplicação destes mecanismos.

Para realizar a exposição, estruturou-se o artigo em três partes, além desta introdução e das conclusões. No primeiro tópico será analisado o processo de confecção do PD. No segundo, as diretrizes instituídas pela lei serão o cerne da análise, enquanto na terceira parte, os desdobramentos após sua aplicação, bem como a efetividade dos dispositivos urbanísticos e discussão da possibilidade de empregar outros mecanismos não outorgados pelo Plano buscando promover um município mais equânime.

## Uma valsa com tropeços: a confecção do Plano Diretor

A elaboração do Plano Diretor de Mariana ocorreu entre março de 2002 e julho de 2003, com as negociações iniciadas em 2001, articulado, a princípio, internamente na prefeitura, durante o governo do prefeito Celso Cota (PSDB/PMDB). Para sua confecção houve estruturação de três grupos: a Comissão Permanente do Executivo, a Comissão Consultiva e a Consultoria Externa.

A Consultoria Externa que liderou a confecção do Plano foi a empresa *Gratiai Urbis*, com valor do contrato assinado em 180 mil reais<sup>12</sup> advindos do Orçamento Geral do Município para custear parte dos profissionais contratados e para elaborar os produtos oriundos dos levantamentos geomorfológicos, os dados

<sup>12</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Difícil Articulação Entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, 22p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articulacao-entrep Planejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.

estatísticos, os mapeamentos, dentre outros. Houve ainda a realização de um convênio com a Fundação Gorceix, instituição vinculada à Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), para empregar outra parte dos profissionais que compuseram a consultoria.<sup>13</sup>

A equipe consultora era composta por duas arquitetas, um arquiteto, uma advogada, um sociólogo, um geólogo e um ecólogo. As arquitetas sócias coordenavam o processo, sendo que uma se dedicava à parte técnica e a outra à parte político-administrativa. O arquiteto atuou como residente em Mariana, por um ano, acompanhava as ações da consultoria, as reuniões com a comunidade e com o corpo técnico da prefeitura, realizava levantamento de dados, produção de mapas e atividades de apoio à Consultoria. A advogada, especialista em direito administrativo/urbanístico, ficou responsável pela redação das leis, enquanto a socióloga se dedicou às questões econômicas e sociológicas do município. O geólogo e o ecólogo foram convidados pela consultoria, contratados via Fundação Gorceix e ficaram incumbidos das questões geomorfológicas e ambientais. Estes últimos profissionais demonstraram que foi confeccionado extenso diagnóstico do município (levantamento socioeconômico, cartográfico, físico e geoambiental), além das visitas às localidades pela equipe.

De acordo com os consultores, o PD foi elaborado com uma base técnica consolidada, uma equipe transdisciplinar, que atuava de modo articulado em todo o processo. Recordaram que a confecção do Plano foi marcada por diversas reuniões sob a coordenação da Consultoria, em locais previamente definidos, realizadas semanalmente com a participação da equipe da prefeitura (Comissão Permanente do Executivo) e, quinzenalmente, com o grupo da comunidade (Comissão Consultiva). Foram constituídos cinco grupos para discutir os eixos relacionados ao desenvolvimento urbano do município, a saber: 1) mobilidade urbana e trânsito; 2) planejamento territorial urbano; 3) uso e ocupação do solo; 4) saneamento ambiental; 5) patrimônio histórico, desenvolvimento socioeconômico e turismo. Também formaram grupos de trabalho com no máximo seis pessoas de cada localidade para analisar a qualidade de vida local.<sup>14 15</sup>

<sup>13</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana* (MG): 2002-2017. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

<sup>14</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana* (MG): a Dificil Articulação entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos. 2006, 22p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articulacao-entreplanejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.

<sup>15</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana* (MG): 2002-2017. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

Ocorreram ainda outras reuniões setoriais de acordo com o assunto a ser tratado ou com as demandas postas pelos integrantes da Comissão Consultiva, classificadas por temas, por bairros e por distritos. Também foram realizadas cinco reuniões com o Prefeito e todas as secretarias municipais, ou seja, com a Comissão Permanente do Executivo. Seu objetivo era de sensibilizar as repartições sobre o PD e integrar as ações propostas para o desenvolvimento local. Todavia, o intuito em promover a articulação intersetorial não foi alcançado, prevalecendo nos dias atuais. Houve ainda três conferências amplas para apresentação dos resultados, discussões e questionamentos da nova legislação.<sup>16</sup>

Cymbalista *et al.*<sup>17</sup> explicam que, de março de 2002 até fevereiro de 2003, foi realizada a leitura da realidade local através dos levantamentos técnicos e de reuniões participativas. Os autores também informaram que a Comissão Permanente do Executivo era composta pelo representante da Secretaria de Obras e Serviços Públicos, pelo Procurador-Geral do Município e pelo Diretor do Departamento Municipal de Meio Ambiente. Posteriormente, devido à necessidade de maior envolvimento, os representantes da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Educação e da Secretaria do Meio Ambiente compuseram a equipe.

A criação da Comissão Permanente do Executivo visava legitimar o Plano, de maneira que as secretarias se envolvessem com os assuntos correlatos a ele e colaborassem na coordenação das etapas de trabalho. Além de garantir a integração e o comprometimento político-administrativo das funções públicas que estavam a cargo das pastas e/ou foram propostas pela Consultoria Externa.

Em relação à Comissão Consultiva, essa foi criada com o intuito de servir de canal de comunicação direta entre a prefeitura, consultores externos e comunidade local para realizar trocas de informações entre Poder Público e sociedade marianense sobre o Plano, o planejamento urbano, as ações de educação popular e coletar informações e percepções sobre os problemas citadinos pela população. A referida comissão cumpriria função de fórum de participação popular, representava a sociedade civil, as associações de moradores, as entidades civis e os órgãos públicos (estaduais e federais) vinculados à proteção do patrimônio cultural e ambiental, fomentadores de atividades econômicas e agrárias, vereadores, dentre outros.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> MUNIZ, Wagner, 2018, cit.

<sup>17</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Dificil Articulação entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, 22p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articulacao-entrep Planejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.

<sup>18</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes, 2006, cit.

Foram convidados para integrar a Comissão Consultiva representantes das associações de bairro (União das Associações de Moradores de Mariana – a UAMMA), das ONGs AMAR Mariana e Reviverde, da UFOP, das mineradoras SAMARCO e Vale, da Associação Comercial e Industrial de Mariana (ACIAM), do IPHAN, da Ordem dos Advogados (OAB), do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), do Grupo de Intervenção Social (GIS) e da Câmara dos Vereadores.<sup>19</sup>

Os representantes mencionados anteriormente e os empresários locais foram os primeiros convocados para a apresentação do Plano. Ao escolhê-los, num primeiro momento, a Consultoria juntamente com a Comissão Permanente do Executivo deixou claro quem seriam os possíveis privilegiados políticos e os apoiadores para a implementação da diretriz. Contudo, a tentativa de articulação não foi possível porque não se envolveram na elaboração do PD, sendo criadas novas estratégias de participação social, convocando, respectivamente, os moradores dos bairros da Sede, dos distritos e das demais localidades.<sup>20</sup>

De acordo com um membro da Consultoria Externa, as frequentes reuniões com a Comissão Consultiva ocorreram em função da necessidade de testar metodologias para participação popular, sendo que, naquele momento, o Estatuto da Cidade era uma diretriz recém-promulgada. O consultor reconheceu que pode não ter sido a melhor alternativa, mas funcionou e existiu diálogo com a população, apesar de não ter sido um procedimento simples.

A ausência do setor imobiliário e da construção civil na articulação inicial também foi percebida. Os empresários desses setores, que atuavam e/ou ainda atuam no município, se manifestaram contrários ao Plano em data próxima da entrega ao Legislativo. Atacaram, principalmente, o coeficiente de aproveitamento e gabaritos, considerando estes mecanismos um impeditivo para a maximização do uso e do aproveitamento dos lotes. Assim, por influência dos referidos agentes o número de projetos a serem aprovados na Câmara aumentou no período antecedente à aprovação do Plano e contribuiu para ser rejeitado por parte da população e para o não cumprimento de seus institutos.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes, 2006, cit.

<sup>20</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana* (MG): 2002-2017. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

<sup>21</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana* (MG): 2002 - 2017. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

Relativo à participação popular durante a confecção do Plano, suas representações foram normatizadas e o Distrito Sede foi dividido em 23 áreas correspondentes aos bairros, de modo que a prefeitura criou uma associação para cada bairro e uma associação geral, a União das Associações de Moradores de Mariana (UAMMA). A divisão dos bairros foi um dos assuntos mais controversos no diagnóstico participativo, como lembraram os consultores. A prefeitura havia elaborado a atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) dos imóveis cadastrados para realização da cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU) e definia os preços das terras baseada na sua própria divisão de bairros, mas os moradores não se identificaram com ela. Tal fato acarretou manifestação contrária à delimitação posta pela prefeitura na revisão da divisão dos bairros e, conseqüentemente, na atualização da PGV.<sup>22</sup> Aliás, a referida planilha não foi revista até o fechamento do presente artigo.<sup>23</sup>

Como a prefeitura idealizava ações para o planejamento urbano em Mariana, anteriores à obrigatoriedade dos Planos Diretores, ela possuía mapeamentos recentes do município quando a Consultoria Externa foi contratada. Tais levantamentos estavam ligados à política tributária municipal, reorganização de contas públicas e normatização da cobrança do IPTU. Então, em uma das reuniões, a Consultoria Externa apresentou o mapa de divisão dos bairros do Distrito Sede de Mariana aos moradores que, ao tentarem se localizar, perceberam que a divisão não correspondia à delimitação concebida por eles.<sup>24</sup> Após questionarem-na, os residentes apresentaram suas próprias delimitações, mas a equipe de consultores utilizou mapas distintos do da prefeitura.

De acordo com Cymbalista *et al.*<sup>25</sup> as associações de bairro se apropriaram dos espaços de reuniões, tornando um local de debates sobre a cidade e de envolvimento na confecção do PD. Os representantes das associações de moradores

<sup>22</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Difícil Articulação entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, 22p.

<sup>23</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana (MG): 2002 - 2017*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

<sup>24</sup> Uma das discussões sobre a divisão aconteceu com os moradores da rua Wenceslau Braz que, para alguns habitantes pertence ao Bairro do Rosário e para outros, Centro. Porém, toda a rua foi inserida na divisão administrativa como concernente ao Centro. O mesmo aconteceu em distintas regiões e em delimitações de outras áreas.

<sup>25</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Difícil Articulação entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, 22p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articula-cao-entreplanejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.

foram estabelecidos pelo prefeito e a UAMMA se tornou um espaço prioritário de relação com a prefeitura. Embora cada bairro pudesse enviar seu próprio porta-voz, a escolha dos representantes pelo chefe do Executivo causou desconfiança, tendo em vista o histórico de relações clientelistas existentes em Mariana. Apesar disso, as escolhas realizadas pelo prefeito criou certa institucionalidade que:

Deu aos moradores dos bairros mais pobres um maior poder de voz e de acompanhamento dos processos em um contexto de relações mais previsíveis e transparentes com o poder Executivo. Ao mesmo tempo, esse novo formato da participação retirou das classes médias que moram no Distrito Sede o monopólio das relações políticas institucionalizadas.<sup>26</sup>

Finda a confecção do Plano, a Consultoria Externa enviou ao Legislativo o relatório sobre a realidade de Mariana, denominado “Entendendo a Cidade”, em março de 2003.<sup>27</sup> Na sequência, a tramitação do projeto de lei na Câmara durou cinco meses, de agosto a dezembro de 2003, e nenhuma audiência pública ou reuniões com segmentos da comunidade foram realizadas. A comissão formada pelo Legislativo para análise do PD realizou apenas cinco alterações pontuais, aprovou o Plano em dezembro do referido ano e o sancionou em dois de janeiro de 2004.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes, 2006, cit., p. 06.

<sup>27</sup> O documento apontava as irregularidades dos imóveis e as ações judiciais que envolviam as questões fundiárias da Sede, a possibilidade de otimizar a ocupação da malha urbana existente provida de serviços e infraestrutura à baixa densidade construtiva existente no Distrito Sede, exceto no Bairro Santo Antônio (Prainha), e as desigualdades distributivas dos recursos municipais frente à questão infraestrutural cidadina. Como proposta o relatório sugeriu a descentralização dos serviços urbanos e apontava o déficit existente na infraestrutura turística para realização da atividade. Depois de entregue o PD à Câmara Legislativa, uma Conferência das Cidades foi promovida em Mariana que, de acordo com Cymbalista *et al.* (2006), contou com a presença de representantes de políticos e planejadores urbanos.

<sup>28</sup> Após a aprovação do PD, a Consultoria Externa assessorou a prefeitura no processo de implementação e auxílio do Executivo em questões específicas. Depois foram chamados apenas para analisar questões pontuais até que findaram os contatos. Em seguida, a Comissão Executiva da prefeitura pensou em contratar um plano diretor específico para o Bairro Santo Antônio (Prainha), que não foi realizado. Além disso, a Consultoria Externa iniciou a elaboração de um plano para a zona industrial do município ou, melhor dizendo, para a Área de Diversificação Econômica, que foi instituída pelo PD e será analisada posteriormente. Todavia, os trabalhos não tiveram continuidade devido à falta de recursos, como informado pela ex-diretora do Programa Monumenta/BID em Mariana.

## O anel da debutante: o Plano Diretor e os instrumentos para a gestão territorial

O Plano Diretor de Mariana é constituído por 221 artigos, onze anexos, disposições finais e está dividido em duas partes esquematizadas a seguir (Tabela 01):

<b>PARTE GERAL: DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO</b>	<b>PARTE ESPECIAL: DA ORDENAÇÃO URBANO-AMBIENTAL DO TERRITÓRIO MUNICIPAL</b>
Livro I: Do Planejamento Urbano-Ambiental (Art. 1º ao 6º)	Livro I: Do Zoneamento do Município. Disposições Gerais (Art. 108 ao 110)
Título I: Da Gestão Urbana (Art. 7º ao 11)	Título I: Das Zonas Municipais (Art. 111 ao 116)
Capítulo I: Do Sistema Municipal de Planejamento Urbano Sustentável (Art. 12 ao 23)	Capítulo I: Da Zona de Interesse de Adequação Ambiental do Distrito Sede (Art. 117 ao 134)
Capítulo II: Da Agência Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável (Art. 24 ao 29)	Livro II: Da Utilização do Solo no Território Municipal
Título II: Da Gestão Fiscal (Art. 30 ao 32)	Título I: Das Diretrizes Gerais das Zonas Municipais (Art. 135 ao 139)
Título III: Da Gestão Socioeconômica (Art. 33 ao 36)	Capítulo I: Das Diretrizes Gerais da Zona de Interesse de Adequação Ambiental no Distrito Sede (Art. 140 ao 158)
Capítulo I: Dos Polos Socioeconômicos (Art. 37 ao 40)	Capítulo II: Das Diretrizes Gerais dos Eixos Municipais (Art. 159 ao 162)
Capítulo II: Dos Eixos de Dinamização Socioeconômica do Município (Art. 41 ao 42)	Título II: Do Parcelamento do Solo Urbano (Art. 163 ao 184)
Capítulo III: Dos Programas Estratégicos de Desenvolvimento Socioeconômico (Art. 49 ao 107)	Capítulo I: Dos Condomínios Fechados (Art. 185 ao 188)
	Título III: Do Uso Urbano na Zona de Interesse de Adequação Ambiental do Distrito Sede (Art. 189 ao 198)
	Título IV: Da Ocupação do Solo Urbano na Zona de Interesse de Adequação Ambiental do Distrito Sede (Art. 199 ao 214)
	Disposições Finais (Art. 215 ao 221)

**Tabela 01:** Estrutura do Plano Diretor de Mariana. Fonte: Lei Complementar nº 16 de 2003. Elaboração própria.

A Parte Geral objetiva instituir a política de desenvolvimento urbano-ambiental sustentável (art. 1º), definir os princípios estruturais para o planejamento urbano e ambiental do município: boa governança, uso adequado do território urbano e inserção de Mariana na rede de Cidades Globalizadas (art. 2º).<sup>29</sup> Essa porção do Plano Diretor, seus institutos, objetivos e outros detalhamentos foram alvo de investigação em estudos posteriores realizados pelo autor do presente artigo e podem ser consultado em Muniz (2018).<sup>30</sup>

Quanto à Parte Especial do Plano – foco deste estudo –, refere-se à ordenação urbano-ambiental do município, possui 114 artigos e aponta para as questões relativas à organização territorial, implementando o parcelamento, o uso e a ocupação do solo das zonas municipais, das áreas de sobreposição e dos eixos municipais de desenvolvimento socioeconômico.

O art. 111 instaurou as quatro zonas para fins de parcelamento, uso e ocupação do solo, sendo elas: Zona de Interesse de Proteção Ambiental (ZIPA),<sup>31</sup> Zona de Interesse de Controle Ambiental (ZICA),<sup>32</sup> Zona de Interesse de Reabilitação Ambiental (ZIRA)<sup>33</sup> e Zona de Interesse de Adequação Ambiental (ZIAA).<sup>34</sup> Tais zonas foram definidas a partir de critérios referentes à existência de cobertura vegetal, condições dos recursos hídricos superficiais, tipologia das aglomerações urbanas, grau de intervenção antrópica e influência das mesmas sobre o meio ambiente e engloba áreas urbanas, rurais, naturais e industriais. A delimitação das zonas pode ser identificada no território marianense na imagem 02, a seguir,

<sup>29</sup> Tal inserção era pensada através do aumento do grau de desenvolvimento estrutural, econômico e político e, para isso, o Plano instituía as bases para a instauração de gestão socioeconômica promotora de dinamização e fortalecimento das potencialidades existentes. Isto é, a inserção de Mariana na rede de cidades globalizadas seria através do estímulo à atividade turística, com consequente ganho de notoriedade com o município vizinho (Ouro Preto) e através da exportação mineral, provocando estímulo ao turismo de negócios e eventos.

<sup>30</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana (MG): 2002-2017*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

<sup>31</sup> A Zona de Interesse de Proteção Ambiental (ZIPA) foi definida no art. 112 como sendo a porção do território municipal destinada à preservação dos recursos naturais existentes e à manutenção da qualidade ambiental e abrange as regiões Centro-Oeste e Sudoeste, incluindo o Parque do Itacolomi, a APA Mata do Seminário, a Serra do Caraça, a Serra Santa Cruz das Almas e os sítios arqueológicos de Santo Antônio e Santana (Gogô).

<sup>32</sup> A Zona de Interesse de Controle Ambiental (ZICA) é a porção do território destinada à conservação dos recursos naturais e à manutenção da qualidade ambiental e equivale toda a porção Leste do município e pequenas áreas da região Central e Sudoeste (art. 113).

<sup>33</sup> A Zona de Interesse de Reabilitação Ambiental (ZIRA) é a porção do território municipal já degradada devido à exploração dos recursos minerais e vegetais, assim, abriga a região Norte do município com exceção das áreas da Serra do Caraça, da Serra de Ouro Preto em Passagem e da área de extração de bauxita em Padre Viegas (art. 114).

<sup>34</sup> Zona de Interesse de Adequação Ambiental (ZIAA) também considerada área urbana para fins de parcelamento, uso e ocupação do solo, foi definida como a porção do território municipal localizada nas sedes dos distritos, ou seja, nas manchas urbanas distritais.



Esta última, a ZIAA do Distrito Sede, foi dividida em seis zonas, que por sua vez foram fragmentadas em áreas com a finalidade de implementar as medidas de uso e ocupação do solo. Então, as referidas zonas são Zona de Proteção Cultural (ZPC), Zona de Proteção Paisagística (ZPP), Zona de Controle Urbanístico (ZCU), Zona de Reabilitação Urbana (ZRU), Zona de Reabilitação Ambiental (ZRA) e Zona de Urbanização Futura (ZUF).

Como as zonas foram subdivididas em áreas, a ZPC instala a Área de Proteção Cultural Intensiva (APCI), a Área de Recuperação Urbanística (ARU) e a Área de Valorização Ambiental (AVA). A ZPP estabelece as áreas de Proteção Ecológica (APE) e de Proteção Histórico-arqueológica (APHA). A ZCU posiciona a Área de Ocupação Preferencial (AOP) e a Área de Adensamento (AA). A ZRU assenta a Área de Interesse Social (AIS) e a ZRA erigiu a Área de Ocupação Inadequada (AOI). Por fim, a ZUF define a Área de Ocupação Rarefeita (AOR) e a Área de Diversificação Econômica (ADE) (art. 117). As seis zonas em que foi dividida a ZIAA da Sede, citadas anteriormente, bem como suas divisões em áreas estão esquematizadas na tabela 02, na sequência, para melhor compreensão.

<b>Zona de Interesse de Adequação Ambiental do Distrito Sede (ZIAA da Sede)</b>					
Zona de Proteção Cultural (ZPC)	Zona de Proteção Paisagística (ZPP)	Zona de Controle Urbanístico (ZCU)	Zona de Reabilitação Urbana (ZRU)	Zona de Reabilitação Ambiental (ZRA)	Zona de Urbanização Futura (ZUF)
Área de Proteção Cultural Intensiva (APCI)	Área de Proteção Ecológica (APE)	Área de Ocupação Preferencial (AOP)	Área de Interesse Social (AIS)	Área de Ocupação Inadequada (AOI)	Área de Ocupação Rarefeita (AOR)
Área de Recuperação Urbanística (ARU)	Área de Proteção Histórico-Arqueológico (APHA)	Área de Adensamento (AA)			Área de Diversificação Econômica (ADE)
Área de Valorização Ambiental (AVA)					

**Tabela 02:** Divisão da ZIAA do Distrito Sede.

Fonte: Lei Complementar nº 16 de 2003. Elaboração própria.

Observa-se que o PD detalhou apenas os instrumentos de zoneamento para o Distrito Sede, de modo que o detalhamento da ZIAA dos demais distritos seria feito no momento da revisão do Plano como mencionado por membros da Consultoria Externa.

A Zona de Proteção Cultural (ZPC) foi definida como a região da Sede com ocupação urbana consolidada no século XVIII e seu entorno imediato, compondo a ambiência paisagística da época e seu referencial histórico, cuja manutenção considera-se fundamental para a proteção do patrimônio histórico cultural (art. 18). Ou seja, é a área equivalente ao Conjunto Arquitetônico Urbanístico (imagem 02) que engloba o Centro e parte dos bairros Chácara, Rosário, São Gonçalo Santo Antônio, Sant’Ana e São Pedro.

A Área de Proteção Cultural Intensiva (APCI) da ZPC foi caracterizada pela ocupação urbana antiga, consolidada no século XVIII, que apresenta tipologia arquitetônica original ou semelhante à colonial mineira, pela boa qualidade construtiva das edificações, e na qual se localiza a maior parte dos monumentos tombados pela União (art. 119). A Área de Recuperação Urbanística (ARU) é a região caracterizada pela ocupação urbana desordenada em decorrência de parcelamento espontâneo do solo e cujo referencial histórico remete ao início do processo da ocupação urbana local (art. 120) e compreende o Bairro Santo Antônio e bairro do Morro Santana (ou Gogô). A Área de Valorização Ambiental (AVA) compreende as regiões que constituem os vazios urbanos com vegetação que compõe a moldura paisagística do núcleo urbano do século XVIII e cuja recomposição da cobertura vegetal apresenta fundamental importância para a proteção do patrimônio histórico cultural da cidade (Art. 121).

A Zona de Proteção Paisagística (ZPP) equivale à região que delimita e envolve a malha urbana da Sede (art. 122). Subdivida em duas áreas, a Área de Proteção Ecológica (APE) (art. 123) e a Área de Interesse Histórico-arqueológico (AIHA) (art. 124), equivalem, respectivamente, às porções do território caracterizadas pela presença de vegetação ou de nascentes ainda não degradadas, que apresentam potencial hídrico para abastecimento público e que abrigam os sítios arqueológicos do Morro Santo Antônio e Morro Santana (Gogô).

A Zona de Urbanização Futura (ZUF) corresponde à região da Sede destinada às novas ocupações, com características geotécnicas e ambientais adequadas ao crescimento urbano sustentável (art. 132). A Área de Ocupação Rarefeita (AOR) (art. 133) refere-se à parte formada por glebas contíguas à malha urbana da Sede, cujas características ambientais de seu entorno e as condições de articulação com o sistema viário já existente, com a possibilidade de novos parcelamentos visando baixa densidade populacional de ocupação. Tal área está localizada em pequenas regiões do bairro Santa Rita de Cássia, Cabanas e, especialmente, na região do bairro São Cristóvão. A Área de Diversificação Econômica (ADE) (art. 134) refere-se à região situada nos arredores do bairro São Cristóvão, situado ao Noroeste da Sede. Condiciona novos parcelamentos e foi destinada para a implantação de empreendimentos de pequeno e médio porte, para atividades com baixo

nível de incomodidade vinculadas à vocação econômica da cidade, como serviços relacionados ao turismo e gestão empresarial.

A Zona de Controle Urbanístico (ZCU) é a área com ocupação e urbanização consolidadas, com tipologia urbana mesclada, lotes de dimensões variadas e áreas com baixa ou grande densidade populacional (art. 125). Equivale aos bairros situados ao redor do centro histórico como Chácara, Rosário, Barro Preto, parte do Bairro Santana e grande parte do bairro Cabanas. A Área de Ocupação Preferencial (AOP) (art. 126) é caracterizada pela presença de diversos lotes vagos, em condições de ocupação, mas que a forma de parcelamento diferencia-se do restante da ZIAA do Distrito Sede por apresentar lotes em dimensões superiores ao tamanho médio dos lotes já existentes. A Área de Adensamento (AA) (art. 127) apresenta diversos lotes vagos em condições de serem ocupados e/ou com dimensões superiores dos existentes na Sede. Refere-se à região do principal acesso à cidade via Rodovia BR 356, região da avenida Nossa Senhora do Carmo ou João Ramos Filho, caracterizada pelo uso intenso para o comércio e a prestação de serviços.

Apesar da definição de novas áreas para ocupações situadas nos limites da Sede, onde estão equipamentos urbanos já consolidados, e destinação das ocupações nas franjas da Sede, como é o caso da AOR, a regulamentação para implantar a AOP e a AA não aconteceu, como será analisado posteriormente.

A Zona de Reabilitação Urbana (ZRU) equivale à região caracterizada por parcelamento, ou ocupação clandestina ou irregular de áreas públicas ou privadas, intensamente adensadas, com lotes de pequenas dimensões, cujas condições urbanísticas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos necessitam de melhorias (art. 128). Corresponde a parte do bairro Cabanas, Santa Rita, Matadouro, Vale Verde, Santo Antônio (Prainha) e Alto do Rosário. Sua única área, a Área de Interesse Social (AIS), é caracterizada por ocupações inadequadas, desordenadas e de alto risco devido à instabilidade dos terrenos (Art. 131).

A Zona de Reabilitação Ambiental (ZRA) (art. 130) ficou caracterizada pelas áreas com diversidade geoambiental e processos geodinâmicos intensos (erosões, deslizamento de terras e inundações), não passíveis de ocupação, como a encosta situada entre a Rua Dom Silvério e a rua do Catete e av. Nossa Senhora do Carmo; entre a rua Ipê e a rua Cerejeira no Bairro Rosário, dentre outras áreas.

O art. 140 instituiu as diretrizes gerais para utilização do solo urbano do Distrito Sede, visando manter o perfil e o volume característico existente nas edificações, induzindo o uso do solo para fins urbanos dentro do perímetro já urbanizado e seu entorno para minimizar o aumento da mancha citadina. As justificativas para esse instituto são de reconhecer Mariana enquanto cidade histórica, garantir a harmonia entre o núcleo urbanístico do século XVIII com o restante do conjunto urbano e a valorização da identidade formada a partir da apropriação do

espaço citadino pela população marianense. Além de induzir o crescimento da mancha citadina para áreas passíveis de rearticulação das vias para melhorar as condições de trânsito, otimizar a infraestrutura, reverter ou reduzir os impactos da ocupação sobre os recursos naturais, controlar a valorização econômica da terra compatível com as condições sociais de seus habitantes e melhorar as condições de moradia.

Outras medidas foram instituídas para manter as características da área tombada e seu entorno existente apenas na ZIAA do Distrito Sede, artigos 199 até 214. O art. 199 outorgou a regulação do coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, gabarito, quota de terreno por unidade habitacional e afastamentos das divisas. O art. 200 instituiu os parâmetros para a ocupação do solo na APCI, como forma e materiais das coberturas, proporção e forma dos vãos externos das edificações, tipo de material utilizado no volume externo das edificações, tipo de calçamento das vias públicas. O art. 204 definiu o porte e a altura das edificações, sendo limitados e aplicados em conjunto com os parâmetros mencionados no art. 199. E os §§1º e 2º do art. 203 instituíram que os parâmetros urbanísticos para a APCI deverão ser definidos por meio de estudo técnico específico e particularizados para cada ambiência em que se inserem os imóveis.

Também foram instituídos parâmetros estilísticos para a ZPC, sendo eles a cobertura prismática com material de revestimento semelhante em cor e em perfil à telha cerâmica colonial, calçamento das vias públicas com material permeável e pavimento superior com restrição à instalação de varanda em toda sua extensão (art. 212). Os parâmetros estilísticos para a APCI, instaurados pelo art. 213, definiu a continuidade do ritmo de cheios e vazios através da proporção das aberturas nas fachadas, vãos de portas e janelas, utilização de materiais externos semelhantes aos utilizados na arquitetura do século XVIII, cobertura em telhas cerâmicas tipo colonial. Para realizar as avaliações dos acréscimos às edificações existentes, o mesmo artigo delimitou a manutenção dos afastamentos de fundos com a altura da cumeeira mais baixa das edificações existentes.

A fiscalização dos parâmetros urbanísticos determinados para a ocupação do solo na AVA, a definição dos usos e as formas de ocupação compatíveis com a proteção ambiental e a preservação do patrimônio cultural deveria ser realizada pelo Conselho de Planejamento Urbano (art. 202). Porém, o Conselho não foi formado, as atividades não foram executadas, a fiscalização municipal é ausente, bem como o seguimento dos dispositivos citados para a APCI. As edificações continuam sendo construídas desrespeitando a legislação posta pelo PD e mantêm-se as determinações advindas do IPHAN para a área delimitada.

Sobre o Conselho do Planejamento Urbano, convém explicar que o art. 12 outorgou as atividades de planejamento e de gestão urbana, promovidas pelo

Sistema Municipal de Planejamento Urbano Sustentável que objetivava criar o Cadastro Municipal integrado ao Sistema de Gestão de Informação Urbana. O mesmo artigo instituiu o Conselho de Planejamento Urbano Sustentável,<sup>35</sup> que deveria ser formado pelos representantes do Poder Executivo e da Sociedade Civil e estabeleceu três Comissões Técnicas de Planejamento Urbano-Ambiental Integrado: a Comissão Integrada Administrativa, a Comissão de Polarização Socioeconômica e a Comissão de Gestão Territorial.

O art. 23 instaurou a Agência Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável visando fomentar o desenvolvimento urbano municipal, a sistematização das atualizações referentes ao PD e captação e gestão dos recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável. Apesar das instituições apresentadas, o Sistema Municipal de Planejamento Urbano Sustentável, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano Sustentável, as Comissões Técnicas e a Agência Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável tornaram-se letras mortas, pois não foram criadas.

Importante mencionar que para a Gestão Fiscal do município foi instituído o Orçamento Participativo (art. 30) e suas estratégias (art. 32) são promoção de campanhas educacionais, fixação de alíquotas e taxas adequadas à capacidade econômica dos indivíduos, ampliação e capacitação do quadro público de fiscais fazendários, priorização dos investimentos públicos em saneamento básico e melhoria nas condições de moradia da população. Contudo, a implantação do Orçamento Participativo em Mariana não ocorreu devido interesses políticos contrários ao orçamento e desconhecimento dos mesmos sobre o assunto.

O art. 32 estabelecia ainda os prazos para implementação das estratégias supracitadas e a cobrança da Contribuição de Melhoria em razão da valorização imobiliária gerada por obras públicas municipais, tributação diferenciada para imóveis sujeitos à proteção cultural e áreas ambientais. Todavia, para estes dispositivos faltou definir as porcentagens para diferenciação tributária e a delimitação da área ou da zona em que seriam aplicadas.

---

<sup>35</sup> Art. 17. São funções do Conselho Municipal de Planejamento Urbano Sustentável: I – supervisionar a ordenação do território municipal; II – homologar aprovação de empreendimentos de grande impacto urbanístico e ambiental; III – sugerir políticas municipais de desenvolvimento urbano integrado; IV – gerenciar a implantação do Sistema de Gestão de Informação Urbana; V – estabelecer parâmetros urbanísticos específicos suplementares para uso e ocupação do solo municipal, quando necessário à aplicação desta Lei; VI – promover a captação de recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável; VII – propor regras de organização das atividades turística e de mineração nos respectivos eixos de dinamização socioeconômica; VIII – analisar estudos e projetos de viabilidade econômica e urbanística da ocupação e do uso em eixos turísticos; IX – homologar, após apreciação do conselho municipal competente, aprovação da implantação de projetos e ações privadas decorrentes de programas estratégicos de desenvolvimento socioeconômico; X – homologar aprovação de instalação de atividades na área de abrangência do Programa de Diversificação Econômica; XI – promover o desenvolvimento urbano-ambiental dos polos socioeconômicos.

Por fim, o art. 215 definiu que o PD deveria ser revisto a cada cinco anos, ficando a cargo do Poder Executivo promover medidas educativas para conscientizar e divulgar a nova lei municipal (art. 217), cabendo punição ao seu descumprimento (art. 219).

## Fim de festa e o debate fragmentado: pontuações sobre o Plano Diretor

Após analisar o processo de confecção do Plano Diretor de Mariana e as principais diretrizes que instituiu para regulação territorial, questiona-se, inicialmente, a ausência dos setores da construção civil e imobiliário por atuarem diretamente com os padrões de uso e ocupação do solo. Os profissionais e empresários dos setores mencionados criticaram o coeficiente de aproveitamento e gabaritos, considerando-os um impeditivo de maximização do aproveitamento dos lotes. Constatou-se que a crítica realizada por eles fez com que uma parcela da população também se tornasse contrária aos índices urbanísticos. Como consequência, o número de projetos a serem aprovados na Câmara na data próxima da aprovação do Plano aumentou.

Um dos pontos que mais causou críticas ao Plano por parte dos setores da construção civil, pelo Legislativo e por moradores locais foi a possibilidade de verticalizar a cidade. Percebeu-se que o PD priorizou a ocupação do solo no perímetro já urbanizado e em seu entorno imediato, estabelecendo a manutenção do perfil urbanístico existente e o porte das edificações horizontais para garantir a harmonia com o núcleo urbano do século XVIII, valorizando a identidade formada a partir da apropriação do espaço urbano pela população.

De acordo com membros da Consultoria Externa, a possibilidade de verticalizar a cidade foi uma das pautas de conversa entre os consultores e a Equipe Técnica da Prefeitura e perceberam que a alternativa esbarra na preservação do patrimônio edificado, na saturação e na qualidade dos equipamentos e da infraestrutura urbana, além de acentuar entraves na mobilidade e funcionamento da cidade.<sup>36</sup>

Como explicado por um membro da Consultoria Externa, a coibição em verticalizar o espaço citadino marianense se deveu ainda à tendência local em ocupar as franjas da cidade, onde há ausência de infraestrutura básica e de serviços urbanos. Contudo, o Plano instituiu áreas para moradia nas franjas urbanas,

---

<sup>36</sup> “Dificuldade na mobilidade urbana, impacto da malha viária, aumento da segregação e impactos ao meio ambiente (ocupação de áreas naturais, produção de resíduos), além de aumento na necessidade de investimentos na infraestrutura urbana” (LIMA, Bruna Bastos. Construindo uma Nova Imagem: Reabilitação de Centros Urbanos no Brasil. In: *3º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto: Desafios e Perspectivas*. Belo Horizonte, de 15 a 17 de setembro de 2014).

preferindo induzir o crescimento para áreas onde é possível rearticular as vias e melhorar as condições de trânsito atuais, otimizar a infraestrutura urbana, reverter ou reduzir os impactos das ocupações sobre os recursos naturais, controlar a valorização econômica da terra compatível com as condições sociais de seus habitantes e melhorar as condições de moradia.

Um consultor externo explicou que era preceito valorizar a identidade formada pela população a partir da apropriação do espaço urbano. Os critérios por trás da legislação criada visavam garantir a manutenção da tipologia urbano-arquitetônica do século XVIII com a valorização da ambiência urbana e paisagística, sendo que tais fundamentos, raramente são utilizados pelo Poder Público e pelas instituições de proteção ao patrimônio. Além de promover a multiplicidade de usos culturais, necessariamente, associados aos residenciais, que podem ser alcançados via diretrizes gerais da Zona de Proteção Cultural (ZPC).

Como o Plano Diretor também é um instrumento político, um dos consultores externos mencionou a participação partidária não explícita durante o processo de produção do Plano e informou que alguns integrantes das associações de moradores se candidataram às eleições seguintes, no ano de 2004, como vereadores. Ou seja, alguns agentes locais viram o processo de elaboração do PD como uma plataforma para ingresso na carreira política municipal. Todavia, não se pode afirmar se o engajamento foi algo pensado durante o processo de confecção do instrumento.

Notou-se também que o prefeito da época utilizou do Plano e do processo de confecção, no qual se fez presente em variadas situações, para desvincular sua imagem do prefeito que o antecedeu e de quem foi vice-prefeito. Por muitas vezes, manteve o clientelismo para conseguir a aprovação eleitoral e produção do ideal desejado enquanto governante. Ainda assim, angariou investimentos a serem aplicados na parte formal da cidade, que é uma localidade central e seus habitantes possuem renda elevada. Aos bairros de baixa renda couberam equipamentos sociais básicos acarretando moderada melhoria do espaço urbano.<sup>37</sup>

Durante a elaboração do Plano, constatou-se que o IPHAN praticamente não se envolveu com as discussões gerais sobre o planejamento e a cidade, participando apenas quando a temática se referia ao centro da Sede. Naquele momento, o Escritório Técnico da Instituição em Mariana contava com apenas um técnico próprio, porém sem chefia. Então, o chefe que atendia Mariana era o mesmo do escritório localizado em Ouro Preto, o município vizinho, que comparecia na cidade uma vez por semana. Além disso, como as reuniões para confecção do PD

<sup>37</sup> MARICATO, Ermínia. *As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias: Planejamento Urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 121-192.

ocorriam no período noturno, sobrecarregava aquela chefia e complexificava sua presença.

Outra instituição de grande importância em Mariana, a Igreja, representada na figura da Arquidiocese e da Pastoral, também foi ausente na elaboração do PD. É notória ainda a omissão da instituição nas questões referentes ao planejamento urbano e à preservação dos bens tombados do município. Tendo em vista que a maior parte dos bens arquitetônicos protegidos é de sua propriedade, questiona-se sua atuação perante a preservação destes bens.

Verificou-se que os institutos do Plano para gestão articulada entre as secretarias não foram efetivados por desinteresse do Executivo e desarticulações internas entre elas. Averiguou-se que a secretaria responsável pelo Sítio Histórico Urbano (SHU) local não reputa o Plano como um elemento para a preservação do patrimônio arquitetônico.

Para além disso, notou-se pouco diálogo entre a Secretaria de Obras e Planejamento Urbano e o Escritório Técnico do IPHAN no que tange à fiscalização dos parâmetros urbanísticos, sendo que as ações para tal finalidade poderiam ser em ação única e conjunta. Fatores que são agravados pelas constantes trocas de secretários de Obras, sendo quatro no último mandato municipal. O mandato aqui referido é o de 2017 a 2020 e a coleta de dados no município ocorreu no ano de 2017. Assim, as trocas mencionadas aconteceram até aquele ano.

Ainda sobre as ações do Poder Executivo relativas ao planejamento urbano e à preservação patrimonial, afirma-se que o tema não é relevante para a atual gestão (2017-2020). Fato exposto pelo chefe do Executivo que afirmou não ser pauta relevante de sua administração e que os esforços contemporâneos se concentram na geração de emprego e renda em vista do cenário de estagnação econômica instalado no município após a interrupção das atividades da mineradora Samarco.

A omissão quanto às políticas urbanas em Mariana não é exclusiva do Executivo, mas também, do Legislativo. Apurou-se que foi escolhido um grupo de vereadores para acompanhar as questões inerentes ao Plano Diretor durante sua confecção, mas não integrou a Comissão Consultiva. Percebido o baixo interesse por parte do Legislativo, a Consultoria Externa foi à Câmara acompanhada do prefeito Celso Cota para pedir envolvimento dos vereadores no processo. Não bastasse, e ainda temendo o desinteresse do corpo Legislativo, os representantes dos bairros realizaram, no dia de entrega, concentração no centro de Mariana e, em seguida, caminharam até a Câmara dos Vereadores onde o representante dos moradores entregou o projeto de Lei. O ato tinha como intuito dar visibilidade política à nova legislação.

O descaso com as questões urbanas por parte do Legislativo se estende aos dias atuais. Dos quinze vereadores que compõem a Câmara Municipal, oito se disponibilizaram a conversar sobre o assunto, mas não demonstraram conhecer

o Plano Diretor e suas diretrizes. Dois vereadores afirmaram não saber do que se trata o Plano Diretor, todos disseram que o instrumento é um limitante ao crescimento da zona urbana da Sede e que as diretrizes de regulação territorial trazem prejuízo ao município.

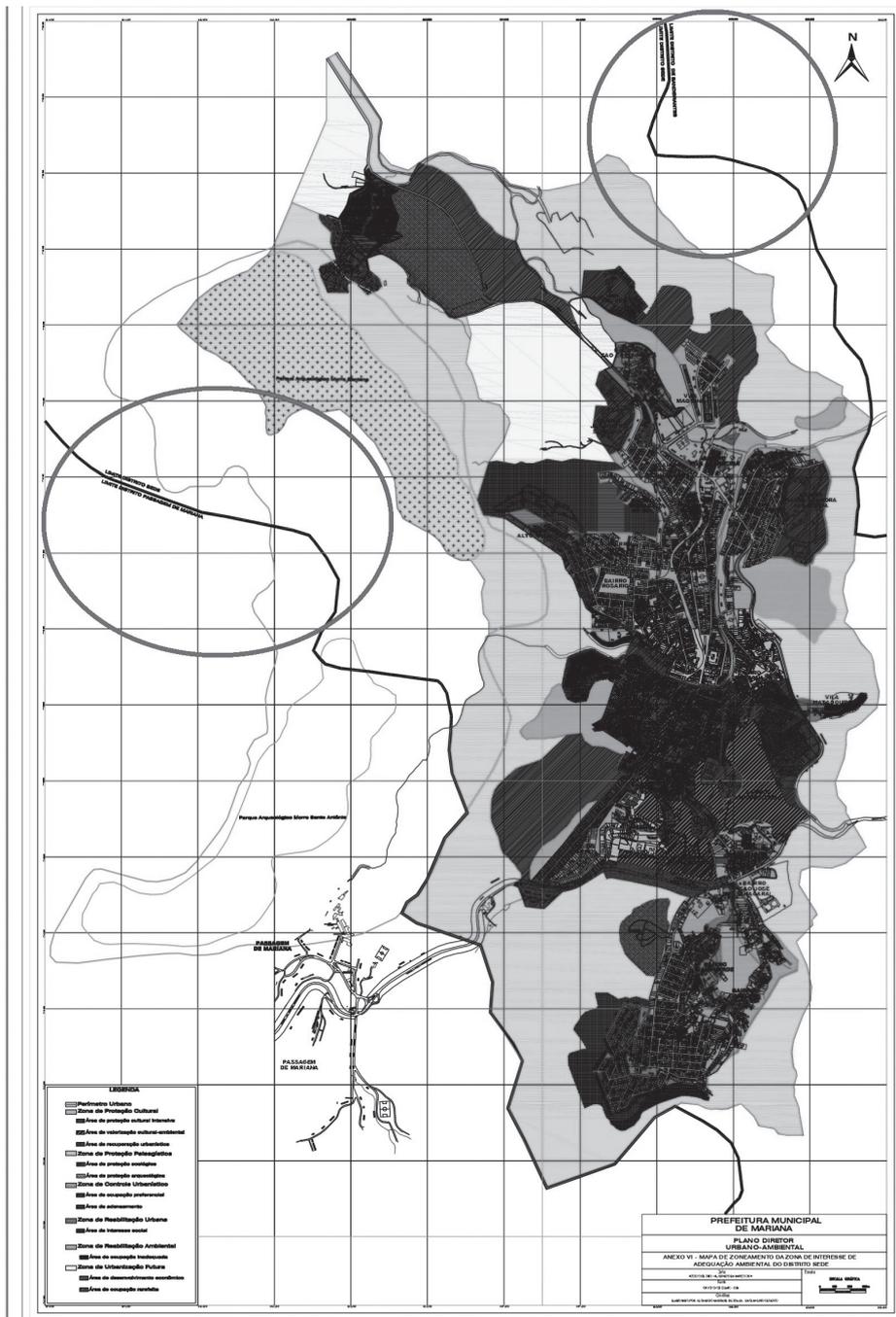
Os gestores públicos locais não concebem os sítios protegidos como suporte ao desenvolvimento local e não possuem conhecimento de como os instrumentos urbanísticos podem ser ferramentas para a preservação do patrimônio edificado. Unanimemente, direcionaram suas respostas para exemplos de edifícios abandonados no centro da Sede, citaram que o município precisa intensificar a atividade turística e consideraram que a população deve ter consciência da preservação. Entretanto, a maioria dos vereadores afirmou que as áreas protegidas são importantes para a cidade e são fontes de captação de recursos como o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços referentes ao Patrimônio Cultural (ICMS Cultural).

Ao abordar os legislativos sobre a possibilidade do PD como instrumento capaz de contribuir na preservação dos SHUs, afirmaram não saber como é possível ou que há falta de políticas públicas, por parte do município, para preservação do patrimônio edificado. Um vereador mencionou a necessidade da União em aumentar o valor dos repasses enquanto outro edil considerou que os valores dos repasses advindos da esfera federal são baixos. Apesar disso, o município arrecada recursos provenientes do ICMS Cultural.

Os gestores públicos marianenses, apesar de exaltarem a Primaz de Minas em seus discursos, promovem e intensificam relações clientelistas e de favorecimento entre os poderes Legislativo e o Executivo com a sociedade civil. Ademais, a administração local é conivente com as ocupações irregulares.

Quanto ao aparato regulatório erigido notou-se que sua consequência foi a proteção da propriedade privada da terra, uma vez que o PD resguardou os domínios pertencentes à Companhia da Mina da Passagem<sup>38</sup> ao isentá-la ou não confrontá-la quanto à função social da terra. Prova disso é que parte do território marianense ficou isento da regulação urbanística. Como destacado na imagem 03, a seguir, a área colorida representa parte do Distrito Sede, enquanto a parte branca, isenta de regulação, corresponde às terras pertencentes à Companhia. Assim, a referida região não se inseriu na aplicação dos instrumentos, enquanto na outra parte do território, a lei foi rigorosa por um curto espaço de tempo.

<sup>38</sup> A Companhia Mina da Passagem é de propriedade da família Guimarães e foi adquirida pela extinta *The Ouro Preto Gold Mine Company*, no final do século XIX. Atualmente, apenas uma minúscula parcela de sua área é utilizada para atividades de turismo ecológico, enquanto em seu restante ocorre extração de material lenhoso por moradores locais e pastagem de animais, como informado pela Prefeitura de Mariana (PMM, 2007). A empresa é proprietária de generosa parcela de imóveis rurais situados nas bordas do Distrito Sede. Conforme a mancha urbana se expande sobre a propriedade, que é privada, conflitos sociais são revelados envolvendo seus proprietários, a sociedade civil e o poder público (MUNIZ, Wagner, 2018, cit.).



**Imagem 03.** Aplicação instrumental urbanístico no Distrito Sede de Mariana.  
 Fonte: Lei Complementar nº 16 de 2003. Elaboração própria.

Na figura é possível perceber que a região colorida em verde e preto corresponde ao espaço urbano onde deve ocorrer a aplicação do instrumental urbanístico. Contudo, o limite da área do Distrito Sede se estende até o encontro com o Distrito de Passagem, representado pela linha preta destacada pelo círculo vermelho (as delimitações na cor marrom correspondem aos sítios arqueológicos de Morro Santo Antônio e Santana).

Os institutos de zoneamento, aplicado ao redor da propriedade da Companhia, foram: Zona de Proteção Paisagística (grande mancha verde), Área de Proteção Arqueológica (região verde hachurada) e Zona de Urbanização Futura (áreas em amarelo). Desse modo, a propriedade da empresa ficou cercada, majoritariamente, por áreas e zonas voltadas para proteção ambiental, patrimonial ou paisagística.

A existência e o comportamento do latifundiário, como um *player* no mercado imobiliário local, amplia o papel de reserva de valor desempenhado pela atração de capital pelas terras, isto é, a Companhia busca na terra “[...] rendimentos não diretamente derivados da atividade produtiva”.<sup>39</sup> Após as terras da Companhia serem ocupadas de modo irregular, ela entra com processo e o Poder Público municipal realiza a compra da(s) parcela(s) ocupada(s) ampliando a área urbana do Distrito Sede. Assim, com a venda dos imóveis, os lucros da referida empresa, advindos da posse de terra, estarão garantidos corroborando o Poder Público local.

Ainda inerente aos instrumentos presentes no PD, notou-se que muitos de seus institutos se encontram de modo genérico ou dependente das revisões para serem detalhados.<sup>40</sup> Mas os Instrumentos de Zoneamento e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) foram amplamente detalhados, sobretudo o zoneamento. A Consultoria Externa explicou que a questão do solo e da propriedade foi pouco abordada durante a confecção do PD. Por isso, preferiram adotar os instrumentos citados como controle da propriedade e privilegiaram as áreas públicas. Assim, um dos maiores problemas da questão urbana marianense, que é a questão fundiária, não foi confrontado.<sup>41</sup>

Um dos consultores explicou que a equipe estava receosa com a utilização dos dois instrumentos adotados, devido a ausência de leis de ordenamento territorial em nível municipal e acreditavam que poderia desgastar o plano em suas questões técnicas. Pensava-se que o PD estava complexo, com diversos instrumentos e, por isso, com a instituição de outros dispositivos, a probabilidade de sua não implementação seria maior. A Consultoria já previa que muitos instrumentos e dispositivos instituídos pelo Plano não seriam inseridos, como o Orçamento Participativo e a Agência Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável. Desse modo, preocupavam-se em inserir uma legislação eficaz, que fosse cumprida e caso não fosse entendido pelos vereadores poderia ser vetado.

<sup>39</sup> REYDON, Bastiaan Philip; GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura. Especulação com a Conversão de Terras Agrícolas em Urbanas: Estratégia de um Grupo Sucro-Alcooleiro. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (Org.). *Mercados de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p. 419-439.

<sup>40</sup> STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Planos Diretores em Minas Gerais: Vinte Anos de Exigência Constitucional. *Revista Risco*. São Carlos (SP), v. 10, 2009, p. 46-56.

<sup>41</sup> MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana (MG): 2002 - 2017*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

Nota-se, então, que foi uma medida pensada pelos consultores implementar, primeiro, um Plano Diretor enxuto, com poucos instrumentos de baixa complexidade técnica e política para viabilizar a operação e, posteriormente, realizar as inserções necessárias. Até porque, como observado por um membro da Consultoria, eles não sabiam as consequências da aplicação daqueles instrumentos no território marianense. Isso também justificou o limite de cinco anos para realizar as revisões do Plano, um prazo curto se comparado a outros Planos Diretores.

O art. 215 do Plano instituiu a revisão a cada cinco anos após aprovado, como mencionado. Ou seja, as revisões que deveriam acontecer nos anos de 2009, 2014 e 2019 não foram realizadas. Analisou-se que o PD foi alterado pontualmente nos anos de 2005, 2009 e, duas vezes, em 2014, principalmente nos artigos referentes aos parâmetros urbanísticos e na LPUOS, sem participação ou consulta popular, sem conhecimento adequado das externalidades negativas que, porventura, podem causar ao espaço urbano e aos sítios protegidos.<sup>42</sup>

Relativo à concentração de medidas urbanísticas para a Sede, um dos consultores afirmou que para os distritos seriam posteriores, visto o prazo de entrega do Plano, além da maior densidade populacional e precariedade urbana da Sede. Então, preferiu-se tratar a cidade de Mariana no primeiro momento e as Zonas de Interesse de Adequação Ambiental para cada distrito depois. Porém, os detalhamentos posteriores não aconteceram.

A Consultoria Externa também mencionou que na época da elaboração do Plano, os distritos apresentavam enorme acervo patrimonial edificado abandonado e sem inventário. Todavia, apesar das limitações quanto aos prazos, assumiram que foi uma oportunidade perdida para instituir instrumentos de gestão urbana para as áreas protegidas nos distritos.

A Fundação Renova, organização privada criada para reparar os danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, pertencente à mineradora Samarco,<sup>43</sup> ficou incumbida de realizar a revisão do Plano Diretor, como informado por técnicos da prefeitura. Contudo, até o fechamento do presente artigo pouco se descobriu sobre as articulações que envolvem sua participação com as questões e diretrizes urbanas de Mariana.

Para a Consultoria Externa, o Plano tratou a área patrimonializada de modo articulado ao restante do município e não como um estrato separado. Todavia, apesar da instituição dos parâmetros estilísticos, observa-se que há lacuna para a proteção das áreas protegidas no PD e que deveria apresentar instrumentos para a gestão de seus sítios tombados. Para a Consultoria, os problemas que Mariana

---

<sup>42</sup> MUNIZ, Wagner, 2018, cit.

<sup>43</sup> FUNDAÇÃO RENOVA, 2020. *Página Inicial*. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/>. Acesso em: 25 out. 2020.

apresentava não estavam nem na área e nem na questão patrimonial, mas, sim, na baixa qualidade de vida, na apropriação do espaço e até na democratização da cidade. Contudo, reconhecem que os esforços e investimentos se concentraram na Sede e não empregaram instrumentos específicos para a gestão das áreas tombadas.

A fragilidade legislativa para a proteção ao núcleo histórico de Mariana, tema também abordado por Pereira Costa<sup>44</sup> e D'Angelo e Pereira Costa,<sup>45</sup> diante das novas ocupações em seu traçado, necessita de regulamentação mais criteriosa e atenta, visto o não cumprimento dos parâmetros urbanísticos instituídos pelo Plano. Soma-se ainda a atuação dos órgãos de proteção patrimonial e dos gestores municipais, as ações e medidas para a salvaguarda das áreas protegidas que são postergadas.

Aponta-se, por fim, que após a aprovação do Plano, a Consultoria atuou por mais um pouco tempo no município para instruir técnicas e dúvidas da população, mas não houve continuidade no assessoramento, encerrando sua participação.

## Conclusões

Feitos os apontamentos anteriores sobre o Plano Diretor de Mariana e seus institutos, pode-se afirmar que o espaço urbano marianense não se tornou socialmente menos desigual, reduziu ainda mais as articulações entre os agentes sociais locais<sup>46</sup> e não foi eficiente em facilitar o acesso ao solo urbano pela população. Diversos os institutos que se tornaram letra morta e o arranjo político instituído pelo Plano não se concretizou.

Percebeu-se que, num primeiro momento, houve aplicação de parte dos institutos do Plano e alguns projetos nele contido. O entusiasmo referente ao mecanismo foi inicial, muito mais por alguns setores da comunidade, da equipe técnica e do ex-chefe do Executivo que se utilizou de algumas partes do PD de acordo com seus interesses políticos, para atrair investimentos e como propaganda eleitoral. Em contrapartida, outros gestores públicos locais não conceberam o dispositivo como meio promotor de mudanças no espaço urbano marianense.

<sup>44</sup> COSTA, Staël de Alvarenga Pereira; D'ANGELO, Raphael Queiroz; BERTÚ, Larissa Podshivaloff; COSTA, Priscila Schiavo G. *4º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto*. Belo Horizonte, de 26 a 28 de Setembro de 2016.

<sup>45</sup> D'ANGELO, Raphael Queiroz; COSTA, Staël de Alvarenga Pereira. *A Identificação dos Sistemas de Espaços Livres no Núcleo Histórico Urbano em Mariana* – MG. Disponível em: <http://quapa.fau.usp.br/wordpress/textos/xi-coloquio-quapa-sel-salvadorba-ufba-2016/>. Acesso em: 12 jan. 2017.

<sup>46</sup> CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Difícil Articulação entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, 22p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articulacao-entreplanejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.

Afirma-se que a ausência de estrutura administrativa e de setor de fiscalização, a carência de capacidade técnica no quadro de funcionários da prefeitura, a não manutenção dos conselhos e as alterações realizadas de modo pontual contribuiu para fragilizar a efetividade do Plano.

Não se pode negar que o Plano Diretor de Mariana foi uma política pioneira tendo em vista que foi uma das primeiras cidades históricas de Minas Gerais a ter um Plano aprovado após a instituição do Estatuto da Cidade. Também foi eficiente em instaurar possibilidades políticas para a diversificação econômica local e a instalação da ideia de que o município é o responsável pela gestão de seu território. Ademais, o diagnóstico dos potenciais econômicos do município ressaltou a preservação do meio ambiente natural e construído, não sendo um plano exclusivamente de diretrizes ou focado na expansão dos investimentos.

---

#### **Un debut fragmentado: los 15 años de lo Plan Maestro de Mariana (Minas Gerais) – 2004/2019**

**Resumen:** Este artículo presenta el análisis del plan maestro hecho para la municipalidad de Mariana (Minas Gerais), con foco en sus directrices urbanísticas para el ordenamiento territorial. El enfoque establecido es originario de tesis de maestría del autor quien estudió el instrumento, sus institutos e su aplicación en los primeros 15 años de vigencia, o sea, entre los años de 2004 hasta 2019. Se priorizó mostrar como la legislación para el regulamiento del suelo en esa localidad se elaboró, el producto generado, el examen y los reflejos de sus institutos. El análisis se concentró en el eje que lo hizo disponible para el ordenamiento urbano y ambiental del instrumento, una vez que sea constituido por dos parte, la región alberga Sitios Históricos Urbanos (SHU) y se detalla, básicamente, dos mecanismos para gestión del espacio urbano: parcelación, uso y ocupación de la tierra e el zonificación.

**Palabras claves:** Ciudad de Mariana (MG). Plan Maestro. Instrumento Urbano. Legislación Urbana. Regulacion Territorial.

---

## Referências

COMPAT – CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. Disponível em: <http://www.conselho-patrimonio-cultural-mariana.org/bens-inventariados>. Acesso em: 13 out. 2017.

COSTA, Staël de Alvarenga Pereira; D'ANGELO, Raphael Queiroz; BERTÚ, Larissa Podshivaloff; COSTA, Priscila Schiavo G. *4º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto*. Belo Horizonte, de 26 a 28 de setembro de 2016.

CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Plano Diretor de Mariana (MG): a Difícil Articulação Entre Planejamento Urbano, Patrimônio Histórico e Atores Políticos*. 2006, 22p. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-plano-diretor-de-mariana-mg-a-dificil-articulacao-entreplanejamento-urbano-patrimonio-historico-e-atores-politicos/>. Acesso em: 06 ago. 2017.

D'ANGELO, Raphael Queiroz; PEREIRA COSTA, Staël de Alvarenga. *A Identificação dos Sistemas de Espaços Livres no Núcleo Histórico Urbano em Mariana – MG*. Disponível em: <http://quapa.fau.usp.br/wordpress/textos/xi-coloquio-quapa-sel-salvadorba-ufba-2016/>. Acesso em: 12 jan. 2017.

FUNDAÇÃO RENOVA, 2020. *Página Inicial*. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/>. Acesso em: 25 out. 2020.

IBGE – CIDADES. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3140001>. Acesso: 14 mar. 2018.

LIMA, Bruna Bastos. Construindo uma Nova Imagem: Reabilitação de Centros Urbanos no Brasil. In: *3º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto: Desafios e Perspectivas*. Belo Horizonte, de 15 a 17 de setembro de 2014.

MARIANA. *Lei Complementar nº 16 de 2003*. Institui o Plano Diretor Ambiental e Urbanístico de Mariana (MG). Mariana: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <http://camarademariana.mg.gov.br/legislacoes/2411/>. Acesso em: 25 out. 2020.

MARIANA. Prefeitura de Mariana. *Dossiê de Tombamento: Conjunto Paisagístico e Arqueológico Morros Santana e Santo Antônio*. Mariana, 2007, 272p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BzWEne8NnkDqWkYcWdNZI9FQm8/view>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MARICATO, Ermínia. As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p.121-192.

MUNIZ, Wagner. *Análise do Plano Diretor de Mariana (MG): 2002–2017*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. 164 f.

REYDON, Bastiaan Philip; GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura. Especulação com a Conversão de Terras Agrícolas em Urbanas: Estratégia de um Grupo Sucro-Alcooleiro. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (Org.). *Mercados de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006. p. 419-439.

STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Planos Diretores em Minas Gerais: Vinte Anos de Exigência Constitucional. *Revista Risco*. São Carlos (SP), v. 10, 2009, p. 46-56.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MUNIZ, Wagner. Um debate fragmentado: os 15 anos do Plano Diretor de Mariana (Minas Gerais) – 2004/2019. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 187-214, jul./dez. 2020.

---





# Nota Técnica nº 01/2020

## **Vanessa Chalegre de Andrade França**

Defensora Pública do Estado de São Paulo.

## **Allan Ramalho Ferreira**

Defensor Público do Estado de São Paulo.

## **Rafael Negreiros Dantas de Lima**

Defensor Público do Estado de São Paulo.

---

**Assunto:** Adoção pela Companhia de Habitação de São Paulo (COHAB/SP) de concessão administrativa, via Parceria Público-Privada (PPP), para construção de unidades habitacionais de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular), além de equipamentos públicos e infraestrutura urbana, em imóveis demarcados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo 1 pelo Plano Diretor Estratégico, ocupados por núcleos urbanos informais consolidados formados por famílias de baixa renda, sem prévia constituição e deliberação por Conselho Gestor Participativo e sem plano de reassentamento das pessoas que serão removidas em razão das obras.

O NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO; órgão de execução e de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, pelos Defensores Públicos que esta subscrevem, no cumprimento de suas atribuições legais, especialmente previstas no artigo 134 da Constituição da República de 1988; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da Lei Complementar nº 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que tem como missão primordial atuar em demandas sempre pertinentes ao direito à moradia e ao direito à cidade, bem como propor e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área de habitação e urbanismo (artigo 4º da Deliberação CSDP nº 105/2008), vêm apresentar NOTA TÉCNICA sobre Parceria Público-Privada (PPP), para construção de unidades habitacionais de HIS e HMP, além de equipamentos públicos e infraestrutura urbana, em imóveis demarcados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo 1 pelo Plano Diretor Estratégico, ocupados por núcleos urbanos informais consolidados formados por famílias de baixa renda, sem prévia constituição e deliberação por Conselho Gestor Participativo e sem plano de reassentamento das pessoas que serão removidas em razão das obras.

**Quadro sinótico:** **1** Objeto da nota técnica – **2** Do regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – 2.1 Do Conselho Gestor da ZEIS como um dos instrumentos de gestão democrática da cidade – 2.2 Da regularização fundiária como conteúdo da função social da propriedade definido por meio da demarcação de imóvel como ZEIS – 2.3 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o vínculo entre política habitacional e o planejamento urbano – **3** Das implicações da realização do projeto habitacional contratado pela COHAB/SP por meio de parceria público-privada em áreas demarcadas como ZEIS 1 – 3.1 Da precedência da constituição de Conselho Gestor em relação à elaboração e aprovação do projeto urbanístico e de qualquer intervenção urbanística na área definida como ZEIS 1 – 3.2 Do dever do município de promover moradia digna aos ocupantes de ZEIS 1: da necessária vinculação do atendimento habitacional pela parceria público-privada da COHAB/SP às famílias eventualmente removidas em decorrência da execução das obras – **4** Da conclusão

## 1 Objeto da nota técnica

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB/SP), sociedade de economia mista vinculada ao Poder Executivo Municipal, publicou o Edital de Concorrência Internacional nº 001/2018, conhecido como Edital da Parceria Pública Privada (PPP) da Habitação. O referido edital tem como objeto a implantação de 24.950 (vinte e quatro mil novecentas e cinquenta) unidades habitacionais em 12 (doze) lotes, localizados em áreas descontinuadas da cidade de São Paulo. Trata-se de novo programa habitacional denominado “Casa da Família”, por meio do qual o Município pretende gerar a produção de habitação de interesse social através de concessão administrativa.

As parcerias público-privadas (PPPs) em geral seguem o estatuto jurídico previsto na Lei Federal nº 11.079/2004. Seguindo as diretrizes gerais previstas nesta lei, o Estado de São Paulo publicou a Lei Estadual nº 11.688/2004, que regulamentou as PPPs no âmbito estadual. Já o Município, regulamentou as PPPs em 2007 por meio da Lei Municipal nº 14.517/2007.

Em junho de 2019, foram assinados pela COHAB/SP contratos relativos aos lotes nº 1, 5, 7, 11 e 12, não tendo havido licitações frutíferas relativamente aos demais. Os contratos realizados representam a provisão de 13.180 unidades habitacionais no total.

Os contratos em questão preveem a disponibilização e transferência de imóveis públicos aos entes privados (cessionários), que neles executarão projetos urbanísticos que englobam a construção de unidades habitacionais (HIS, HMP e, no caso da PPP municipal, HMC), a provisão de infraestrutura e a prestação de serviços públicos, nos moldes do que está previsto no edital.

Quanto ao perfil das pessoas que poderão ser beneficiadas com as unidades construídas via PPP, tem-se que as unidades de HIS se destinam àquelas com renda mensal de 1 até 6 salários mínimos; as unidades de HMP para aquelas com renda mensal superior a 6 e inferior a 10 salários mínimos, e as unidades de HMC (Habitação de Mercado COHAB) poderão ser adquiridas por interessados com renda mensal superior a 10 e inferior a 20 salários mínimos.

Chamou a atenção o fato de que entre os lotes contratados pela COHAB/SP, foram identificados dois casos em que existem imóveis ocupados de forma consolidada por população de baixa renda que serão destinados à construção de empreendimentos habitacionais e outros equipamentos ou infraestrutura urbana, quais sejam, os lotes nº 7 e o nº 12.

Apesar do Edital indicar que os imóveis em que estão os núcleos urbanos consolidados em questão são ZEIS 1 (fls. 122 e 150 do edital) e que “as intervenções habitacionais servirão para erradicar a favela existente ao longo do Córrego do Violão” (*sic*) (fls. 123 do edital), bem como que deverá ser considerada a

realocação dos moradores que atualmente ocupam o Córrego do Bispo nas novas unidades habitacionais produzidas pela concessionária (fls. 152 do Edital), ele não traz qualquer informação sobre a quantidade de moradores em cada uma dessas áreas e tampouco indica com precisão se a totalidade delas será removida e como se dará o reassentamento daqueles que forem deslocadas de suas residências em decorrência da execução das obras pela concessionária. Ademais, por se tratar de ZEIS 1, os processos de intervenção urbanística em tais áreas devem se desenvolver com participação popular, a fim de dar cumprimento ao parágrafo único do artigo 1º, inciso III, do referido artigo da Constituição Federal.

Esse cenário reclama análise quanto à legalidade e constitucionalidade do Edital e dos contratos realizados pela COHAB/SP no âmbito de PPP (Parceria Público- Privada) de Habitação, considerando, especificamente, a disciplina jurídica das Zonas Especiais de Interesse Social tipo 1.

## 2 Do regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A ZEIS é instrumento jurídico da política urbana e de regularização fundiária, considerada também categoria de zoneamento especial, cuja existência formal no ordenamento jurídico pátrio se deu a partir da previsão no artigo 4º, alínea “f”, inciso V, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Segundo as diretrizes previstas na referida lei, tem-se que o instrumento deve ser regulamentado pelo Plano Diretor Estratégico, no âmbito municipal.

O art. 5º da Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades, órgão com atribuição para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257/2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano, buscou traçar a aplicação das ZEIS a partir da previsão de que o Plano Diretor poderia delimitar *áreas especialmente protegidas e normatizadas para o fim de regularização fundiária de assentamentos urbanos e rurais ocupados por população de baixa renda*, nos seguintes termos:

Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá: I – destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; II – demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; IV – *demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária*; V – *definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária*, à

*titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber, VI – definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (grifos nossos)*

A Lei nº 11.977/2009 no seu artigo 47, inciso V (atualmente revogado pela Lei nº 13.465, de 2017), previu a definição legal de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Resta claro, portanto, que o instituto em questão possibilita a flexibilização do regime urbanístico dos imóveis ocupados irregularmente para fins de moradia, *de modo a concorrer para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais que estão ocupadas por população de baixa renda* em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações.

Consoante os ensinamentos de Betânia de Moraes Alfonsin:<sup>1</sup>

As Zonas Especiais de Interesse Social já vem sendo utilizadas por diversos municípios que estão implementando programas de regularização fundiária em seus territórios. O objetivo do instrumento é permitir a flexibilização do regime urbanístico de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia, a fim de facilitar o processo de regularização fundiária da mesma. A regularização urbanística representa muitas vezes, um poderoso obstáculo à regularização fundiária e o instrumento das ZEIS, utilizado pioneiramente pelas cidades de Recife e Belo Horizonte, ainda na década de 80, representam um instrumento ágil e flexível para reconhecer por um lado o ‘direito a igualdade’ da população moradora (direito à moradia) e, por outro, o ‘direito à diferença’ (direito de utilizar padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantem dignidade de habitabilidade aos assentamentos).

Quanto à natureza jurídica desse instrumento, Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida<sup>2</sup> leciona que por se tratar de zoneamento de uso e ocupação do solo e

---

<sup>1</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos Instrumentos da Política Urbana. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 122.

<sup>2</sup> ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

manifestação concreta do planejamento urbanístico, deve ser regulado mediante lei, uma vez que a delimitação de porções do território como ZEIS consiste em “legítima restrição ao direito de propriedade e ao direito de construir instituídos em face do interesse público municipal no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária”. Ainda segundo a autora mencionada, a previsão de normas especiais, que possibilitam a adoção de índices e parâmetros urbanísticos específicos, é fundamental para assegurar a destinação e o uso dessas áreas na cidade para habitação de interesse social.

A ZEIS, com efeito, está atrelada a dois objetivos, como bem sintetiza Nelson Saule Junior:<sup>3</sup>

[...] O primeiro diz respeito a atender às diretrizes da política urbana, prevista no inciso XIV e XV do Estatuto da Cidade, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento uso e ocupação do solo e normas edilícias.

O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda em regiões da cidade dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de projetos de habitação de interesse social.

Essas finalidades estão atreladas aos dois tipos de ZEIS que passaram a ser mais utilizados nos planos diretores e nas leis municipais, quais sejam, as ZEIS ocupadas por assentamentos informais, em que se configura como interesse público a permanência das famílias por meio da regularização fundiária; e as ZEIS de vazios, destinadas à provisão de unidades habitacionais de interesse social.

Acrescentaríamos um terceiro objetivo, em complemento ao magistério de Saule Junior, que é concretizar o princípio da gestão democrática da cidade, permitindo maior participação popular da comunidade e das pessoas que estão situadas na área demarcada como ZEIS, pelo menos assim foi concebido o instrumento no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Aquele primeiro e este terceiro objetivo são os mais relevantes quanto à *ZEIS do tipo 1*, que o inciso I do art. 45 do PDE de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) definiu da seguinte forma:

Art. 45. As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos:

I – ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse

<sup>3</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 363.

social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, *onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social*; [...]. (grifos nossos)

É sobremodo relevante destacar que o processo histórico de ocupação e resistência contra as intervenções públicas em assentamentos informais é o que levou ao reconhecimento do perímetro de núcleos urbanos como ZEIS 1 no Plano Diretor do Município, uma vez que o zoneamento especial consiste em instrumento jurídico-urbanístico, como exposto acima, destinado a assegurar a priorização de habitação de interesse social, garantir a segurança da posse e viabilizar a regularização fundiária. Está claro, portanto, que a partir da demarcação da ZEIS espera-se a concretização de tais finalidades a partir dos meios de participação social na definição do projeto de urbanização da área.

Considerando-se, portanto, que, as áreas delimitadas pelo Plano Diretor como ZEIS 1 tratam-se de assentamentos constituídos por moradores de baixa renda que lá residem há décadas, que estabeleceram no local laços afetivos, familiares, educacionais e empregatícios, o ordenamento jurídico veda que o Município realize intervenção na área sem que a comunidade participe do planejamento e execução do projeto de intervenção, de modo a evitar remoções e a definir eventual plano de reassentamento dos moradores.

*Para o caso específico, de área localizada em ZEIS 1, existe a previsão de um instrumento específico para garantia da observância do princípio da gestão democrática, que é a constituição de Conselho Gestor, previsto no art. 48 do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014) e nas regulamentações posteriores.*

O Conselho Gestor será composto por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, e deverá participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.

Diante do exposto acima quanto à disciplina jurídica prevista no PDE de São Paulo para as ZEIS do tipo 1, e a fim de abordar detalhadamente os seus elementos constituintes, desdobra-se a análise de três perspectivas distintas, que serão abordadas a seguir, nos tópicos 2.1, 2.2 e 2.3.

## **2.1 Do conselho gestor da ZEIS como um dos instrumentos de gestão democrática da cidade**

A ZEIS, portanto, reconhece outras formas de uso e ocupação do solo urbano, bem como implica que essas formas serão definidas pela própria comunidade, em processo participativo, e não previamente por gestores públicos e seus órgãos técnicos.

A legislação urbanística vigente no Município de São Paulo é bastante clara ao determinar a exigência de ser constituído Conselho Gestor para participar *da formulação e implementação das intervenções* a serem realizadas em áreas de ZEIS, conforme previsão do Plano Diretor Estratégico:

Art. 48. Nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, *deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.*

§1º Moradores de áreas já ocupadas, poderão solicitar ao Executivo a criação de ‘Conselhos Gestores’, desde que tenha a anuência expressa de ao menos 20% (vinte por cento) dos moradores da área da respectiva ZEIS (Lei Municipal nº 16.050/2014). (g.n.)

Ademais, *o artigo 51 do Plano Diretor* prevê, em seus incisos I e II, nas ZEIS 1, a necessidade de análise dos “aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos”, além do “cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS”. No que tange ao direito à moradia digna, *o inciso XI, ainda estabelece que os Planos de Urbanização das ZEIS 1 devem prever “soluções para a regularização fundiária do assentamento, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores”.*

*A função e caráter essencial do Conselho Gestor* também estão descritas no inciso IX, uma vez que ele é previsto *como instrumento garantidor de formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção.*

Como bem analisa a Prof.<sup>a</sup> Maria da Glória Gohn:<sup>4</sup>

A grande novidade dos conselhos gestores é o fato de eles terem criado novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública. Isso se deu porque a dinâmica societária dos conselhos fortalece os espaços de representação da sociedade civil e passou a exigir que os próprios espaços de gestão das políticas públicas fossem alargados, ampliados, pela inclusão e participação de novos sujeitos sociopolíticos.

Especificamente na área de ZEIS, portanto, a gestão democrática deve ser exercida *também* por meio da criação do Conselho Gestor, *órgão de composição*

<sup>4</sup> GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de Azevedo (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 66.

*paritária que é responsável*, por força do disposto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, *pela elaboração e aprovação do plano de urbanização*.

Note-se a relevância de tal instrumento, pois ele garante a participação dos moradores da ZEIS de forma paritária com os representantes do poder público e a sua criação deve ser anterior aos atos de elaboração de projetos de intervenção/urbanização na área.

Evidentemente, de acordo com o Plano Diretor, a criação do Conselho Gestor deve *preceder a elaboração do plano de urbanização* (artigo 48, §4º).

Nesse sentido, é sobremodo relevante trazer à baila a definição de Conselho Gestor da ZEIS, trazida no anexo do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, caracterizado por “um instrumento de gestão e participação instituído para acompanhar a elaboração e implantação de planos e projetos de urbanização e de regularização fundiária”.

O *Decreto Lei nº 57.377/2016*<sup>5</sup> estabelece ainda, em seus artigos 51 e 52, a importância do Conselho Gestor e as características que devem ser atribuídas à sua composição:

Art. 51. Em ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, *deve ser constituído Conselho Gestor*, aplicando-se diretamente os artigos 48 a 52 do PDE, para efeito de elaboração e implementação do Plano de Urbanização.

Art. 52: Nas áreas objeto de Plano de Urbanização, a regularização do parcelamento do solo, edificações e usos preexistentes, bem como as novas edificações, devem atender às diretrizes, aos índices e aos parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano de Urbanização aprovado pela CAEHIS/SEL e pelo respectivo Conselho Gestor quando se tratar de área ocupada, observadas as disposições das leis estaduais específicas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, ficando dispensado o atendimento dos índices e parâmetros estabelecidos neste decreto.

§2º O Conselho Gestor referido no ‘caput’ deste artigo deve ser composto por representantes do Poder Público e dos moradores da ZEIS, observada a paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil. (grifamos)

Não resta dúvida, portanto, de que a criação do Conselho Gestor deve *anteceder* os encaminhamentos iniciais de elaboração do projeto de urbanização na

<sup>5</sup> Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, e nº 16.402, de 22 de março de 2016 – LPUOS.

área de ZEIS tipos 1 e 3, de modo a *garantir que a população, por meio desse instrumento, interfira efetivamente na discussão em TODAS as etapas do projeto.*

Por isso é que tal constituição e as medidas correlatas não podem ser meramente formais. Há que se garantir efetiva participação popular, com a adoção de medidas de forma prudente, razoável e transparente. Caso contrário, compromete-se todo o processo participativo garantido por lei.

## 2.2 Da regularização fundiária como conteúdo da função social da propriedade definido pela demarcação de imóvel como ZEIS

Como dito anteriormente, tem-se que a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é instrumento da política urbana e de regularização fundiária.

Nesse sentido, Paulo Romeiro<sup>6</sup> aponta que a utilização da ZEIS como instrumento de planejamento urbano implica no reconhecimento da informalidade urbana como parte da cidade e na aplicação do zoneamento especial com objetivo nítido de *inclusão urbana*. As ZEIS, por excelência, são um zoneamento especial que possui como função incluir os assentamentos informais no planejamento da cidade, *de forma a vincular a atuação do Estado em sua urbanização e regularização*. Tal constatação leva à conclusão de que a demarcação de um imóvel como ZEIS define o conteúdo da função social da propriedade relativo àquela porção de terras e vincula territorialmente o direito subjetivo dos moradores à regularização fundiária, nas palavras do mesmo autor:

*O zoneamento, a partir das ZEIS, não se restringe a definir limitações administrativas para determinadas áreas como fazia o zoneamento funcional tradicional, mas define o conteúdo da função social da propriedade, o qual obriga o Poder Público a implementar políticas públicas na medida em que territorializa o direito subjetivo à regularização fundiária, e permite o estabelecimento de um regime jurídico especial que parte dos dados da vida real para definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações, o que permite a materialização de um novo tratamento dos assentamentos informais, antes simplesmente considerados ilegais ou irregulares.<sup>7</sup> (grifos nossos)*

Como citado anteriormente, o Plano Diretor de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), no seu art. 45, define as Zonas Especiais de Interesse Social do

<sup>6</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, p. 445.

<sup>7</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi. 2019, obra cit., p. 445.

tipo 1 como aquelas “caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social” (grifos nossos)

Diante do exposto, resta claro que as políticas públicas habitacionais e de planejamento urbano levadas a cabo pelo Município de São Paulo devem ser norteadas pela utilização desse instrumento (ZEIS) de forma a convergir para a sua finalidade última, qual seja, *assegurar a destinação do uso da área delimitada, impedindo outros usos e, especialmente, garantindo a permanência da população que ali reside*. Atuação do Município em sentido contrário afrontaria a natureza jurídica do instrumento e seus fundamentos jurídicos constitucionais.

### 2.3 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o vínculo entre política habitacional e o planejamento urbano

Almeida<sup>8</sup> reforça, a partir do resgate da natureza jurídica da ZEIS, a intrínseca e fundamental relação desse instrumento com a política de planejamento urbano e, por decorrência, com a política de regularização fundiária. É cediço que o artigo 182 da Constituição Federal inserido no capítulo da Política Urbana eleva o Plano Diretor das cidades à categoria fundamental de instrumento básico da política urbana. O Plano Diretor funciona como uma espécie de carta magna da cidade, em se tratando de ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme preceitua o dispositivo constitucional, corroborado pelo Estatuto da Cidade e pelo artigo 40, §4º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que prevê quórum diferenciado para sua aprovação.

Nesse sentido, o Plano Diretor do Município de São Paulo de 2014 delimitou os imóveis incluídos nos lotes nº 7 e nº 12 do Edital da PPP da COHAB/SP como áreas inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social do tipo 1.

Tais áreas (ZEIS 1) foram propositadamente assim demarcadas justamente para que a população que nelas reside não seja expulsa e não se provoque mais segregação sócio espacial. Isso por que, como exposto acima, a lei estabelece que nestas porções da cidade caberá ao Município a formação do conselho gestor e urbanização da área com sua regularização fundiária que pode ser dar por diversos instrumentos como por exemplo a concessão de uso especial para fins de moradia prevista na MP 2.220/01 (área pública), desapropriação, legitimação de

<sup>8</sup> ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. 2019, obra citada.

posse ou legitimação fundiária (áreas particulares), ou, ainda, pela Regularização Fundiária Urbana (artigos 9 e ss. da Lei federal nº 13.465/2017).

Contudo, esse vínculo intrínseco entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano que exsurge do instrumento da ZEIS pode ser, por vezes, negado de forma explícita por políticas públicas levadas a cabo pelo Poder Executivo.

Tal contradição se mostra fortemente presente no caso em análise, já que um instrumento urbanístico que é indutor da função social da propriedade, a ZEIS, é mobilizado para gerar remoções de milhares de famílias de áreas de núcleos urbanos consolidados e muito precários da cidade. O Edital da PPP da habitação da COHAB/SP não preza pela transparência quanto a essa questão, pois menciona que a escolha dos perímetros de intervenção, ou seja, dos “lotes” disponibilizados no edital priorizaria áreas demarcadas como ZEIS, o que leva a crer que se refira à ZEIS de “vazios”, ou seja, áreas vazias bem localizadas e demarcadas como zonas especiais para a implementação de habitação de interesse social, a demonstrar certa coerência com o instrumento.

Contudo, apesar de constar em vários lotes do Edital a presença de ZEIS dos tipos 2, 3 e 5, boa parte das ZEIS incluídas são ZEIS do tipo 1, ou seja, áreas ocupadas de forma irregular por população de baixa renda, que atraem o dever do poder público de urbanização e regularização fundiária voltado às necessidades habitacionais das famílias que se encontram naquele perímetro. Verifica-se de forma clara a desarticulação entre a política habitacional e o instrumento de planejamento urbano representada pelo Edital de Licitação da COHAB/SP.

Ressalte-se que na PPP habitacional não há previsão para o atendimento de famílias com faixa de renda de 0 a 1 salário mínimo e todas as unidades produzidas serão destinada à aquisição por meio de financiamento imobiliário com crédito subsidiado. Vislumbra-se, sem muita dificuldade, que os moradores mais pobres dessas áreas não terão acesso a tais habitações. Dessa forma, *o descompasso entre a política habitacional e a de desenvolvimento urbano demonstra ter o potencial de causar consequências bastante negativas*, já que aponta para um quadro em que população que deveria ser beneficiada pela política pública é a que será atingida pelas remoções, ou seja, a justificativa das remoções das famílias é justamente a execução da política habitacional do município.

Nesse sentido, cumpre mencionar estudo que abordou o caso das políticas habitacionais planejadas e executadas pelo Estado de São Paulo na região central da capital, conhecida como ‘Cracolândia’, em que ZEIS do tipo 3 foram indicadas como perímetros de intervenção no Edital de PPP do Estado de São Paulo para construção de empreendimentos habitacionais, experiência que se pretende replicar por meio do Edital de PPP da COHAB/SP. Os autores do artigo, dentre os

quais a professora e urbanista Raquel Rolnik, apontaram que os critérios para acessar um apartamento na PPP Habitacional não tinham qualquer relação com uma leitura da situação dos moradores de ZEIS removidos pelas obras,<sup>9</sup> o que denota a execução de uma política habitacional que viola os direitos daqueles que mais deveria proteger.

### **3 Das implicações da realização do projeto habitacional contratado pela COHAB/SP por meio de parceria público-privada em áreas demarcadas como ZEIS 1**

Diante do exposto nos tópicos anteriores, passa-se, a partir deste momento, à investigação relativa às contraposições entre o programa promovido pela COHAB/SP, consistente em Parceria Público-Privada para a construção de unidades habitacionais, e o ordenamento jurídico pátrio, em especial a legislação municipal de regulação do uso e ocupação do solo.

#### **3.1 Da precedência da constituição de Conselho Gestor em relação à elaboração e aprovação do projeto urbanístico e de qualquer intervenção urbanística na área definida como ZEIS 1**

Não restam dúvidas de que intervenção urbanística em regiões demarcadas como ZEIS somente pode ser realizada mediante a criação de um Conselho Gestor. Importante destacar que é nesse sentido o entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

É o que se extrai do trecho destacado do acórdão, referente à sentença que foi mantida em seus próprios termos e fundamentos:

Tratam-se de recursos de apelação, extraídos dos autos da ação civil pública (Autos nº 1150/583/53/07/119898-8), interposto contra a r. sentença (fls. 1038/1049), proferida pela MM. Juíza Sílvia Maria Meirelles Novaes de Andrade da 12ª Vara da Fazenda Pública da Capital, que julgou parcialmente procedente o pedido de abertura de matrícula das áreas desafetadas, e a não realização de intervenção urbanística.

Entendeu o juízo *a quo* que [...] em relação aos projetos de urbanização da região, seria possível somente se a ré providenciasse a moradia da comunidade em outro local, visto que este direito é

---

<sup>9</sup> ROLNIK, Raquel; MIRANDA, Felipe Villela; LINS, Regina Dulce; SANTOS, Renato Abramowicz. Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo. *Anais XVIII ENANPUR 2019*.

garantido constitucionalmente. *De acordo com o Plano Diretor Estratégico da cidade, a intervenção urbanística é possível desde que se crie um Conselho Gestor, através do qual a comunidade e o Poder Executivo discutem as suas etapas, o que não se verifica no presente caso. Condenou a ré a se abster de praticar qualquer ato de perturbação da posse dos integrantes da comunidade Boa Esperança/Itambé do Mato Dentro, deixando de realizar a intervenção urbanística até que seja constituído o Conselho Gestor e efetivado amplo debate.* (TJSP, Apelação Nº 994.09.248315-0. Relator Franco Cocuzza, g.n.).

Ressalte-se que a excessiva vulnerabilidade da população das áreas em questão, composta majoritariamente por moradores de baixa renda que vivem do trabalho informal, torna necessário um amplo processo de divulgação e capacitação dos atores envolvidos para que os mesmos tenham conhecimento de seus direitos e deveres junto ao Conselho Gestor e possam se preparar para o processo eleitoral.

*Portanto, a constituição do aludido Conselho Gestor, sem a devida preparação, transparência e divulgação do processo eleitoral para escolha dos representantes da sociedade civil que dele farão parte, com prazos razoáveis para que a população tome conhecimento e se capacite minimamente para tanto, e compreendam as próprias funções do órgão colegiado, não cumpre o seu objetivo enquanto instrumento de participação popular.*

As informações constantes no Edital de Concorrência e nos contratos administrativos celebrados pela COHAB/SP, bem como as respostas da Companhia aos ofícios remetidos pela Defensoria Pública, comprovam *que apesar de existir a previsão contratual para a instalação do Conselho Gestor nas áreas abrangidas pelo projeto de intervenção e demarcadas como ZEIS 1, a constituição do mesmo se dará, inevitavelmente, após a definição e contratação do projeto, que já aconteceram.* Note-se que o Edital da COHAB/SP estabelece que a constituição do Conselho Gestor deverá ocorrer no prazo de 6 (seis) meses após a assinatura do contrato com a concessionária, prorrogável por iguais períodos, conforme disposição prevista na cláusula “9” do Edital.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 9. DA VIGÊNCIA E DOS PRAZOS DA CONCESSÃO

9.1. A CONCESSÃO vigorará pelo prazo de 20 (vinte) anos.

9.2. O início da contagem do prazo da CONCESSÃO dar-se-á a partir do término do prazo da ETAPA PRELIMINAR.

9.2.1. A ETAPA PRELIMINAR:

9.2.1.1. A ETAPA PRELIMINAR terá duração de até 06 (seis) meses, contados da data de assinatura do CONTRATO, prorrogáveis por iguais períodos, mediante a concordância ou determinação do PODER CONCEDENTE, e compreenderá as seguintes atividades:

a) autorização expressa do PODER CONCEDENTE para que a CONCESSIONÁRIA possa ingressar livremente nas áreas a serem disponibilizadas para a IMPLANTAÇÃO e realizar as demais atividades para a execução do OBJETO do CONTRATO.

b) especificação e dimensionamento pelo PODER CONCEDENTE da INFRAESTRUTURA PÚBLICA e dos EQUIPAMENTOS PÚBLICOS que pretende implantar, com o apoio dos órgãos setoriais respectivos e da CONCESSIONÁRIA, acompanhados das planilhas de preços e memoriais.

Contudo, mesmo que tal prazo inicial esteja praticamente esgotado, o Conselho Gestor ainda não foi criado e sequer os atos preparatórios foram iniciados, sendo que a população segue completamente desinformada a respeito do projeto de intervenção na área, que continua sendo decidido de forma unilateral e, portanto, não democrática, pelo Poder Público.

Além disso, resta claro que o projeto em questão não implica apenas na construção de um empreendimento habitacional. Pelo contrário, ele engloba a urbanização integral da área, de modo que deve haver o debate democrático sobre todos os elementos que decorrem da intervenção prevista nas ZEIS, a saber: a identificação da necessidade ou não de remoção de parte dos moradores do local, e a forma de atendimento habitacional daqueles que terão que ser realocados, bem como as obras necessárias para enfrentar a precariedade das moradias que possam ser regularizadas com a permanência no local a partir da execução de infraestrutura essencial e titulação, bem como as melhorias ambientais decorrentes da necessidade de preservação ambiental de áreas com vegetação nativa e cursos de água especialmente protegidos na região.

O Conselho Gestor poderá/deverá contribuir substancialmente com o planejamento urbano, levando-se em conta estes elementos, de modo que qualquer outra intervenção estatal, desvinculada de um debate democrático e franqueado aos moradores da ZEIS, consubstanciará, certamente, em uma atuação abusiva e totalitária por parte do Poder Público.

*A toda evidência, no presente caso, além de o Conselho Gestor não ter sido criado até o momento, muito embora o Projeto de implantação dos empreendimentos habitacionais e das obras já esteja sendo elaborado (considerando que as diretrizes dele já foram delimitadas no próprio Edital elaborado pela COHAB/SP<sup>11</sup> e que a Concessionária vencedora do certame se encontra realizando estudos para a elaboração do projeto executivo), não houve qualquer processo participativo ou a publicização do Plano de Intervenção na ZEIS. Desta forma, a vontade da sociedade civil não está sendo levada em consideração previamente às intervenções urbanísticas que foram planejadas na área.*

c) formalização pela CONCESSIONÁRIA da contratação da VERIFICADORA, observando o disposto no ANEXO XI DO CONTRATO – DIRETRIZES PARA CONTRATAÇÃO E ATUAÇÃO DA VERIFICADORA.

d) formalização do contrato de [\*\*\*] e do contrato de garantia solidária necessários para efetividade da GARANTIA prestada pelo PODER CONCEDENTE, nos termos dos subitem 25 deste CONTRATO.

e) constituição pelo PODER CONCEDENTE dos conselhos de ZEIS, onde estes forem exigíveis.

<sup>11</sup> Note-se que nas “Diretrizes específicas para implantação” de cada Lote previstas no Edital de Concorrência da COHAB/SP já consta quais serão os empreendimentos habitacionais, a infraestrutura, os equipamentos públicos e as construções de uso não residencial que deverão/poderão ser construídas e exploradas pelo Concessionário, bem como indica em que imóveis tais obras devem ser executadas.

*Como exposto acima, o artigo 48 do PDE, em seu parágrafo 4º, deixa claro que a instalação do Conselho Gestor deverá PRECEDER a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado.*

No caso em questão, a publicação pela COHAB/SP de Edital de Concorrência ao prever que sobre áreas demarcadas como ZEIS 1, em que estão inseridas essas comunidades, realizar-se-ão empreendimentos e obras, tais obras, a toda e demais evidência, devem além de garantir os percentuais mínimos de Habitação de Interesse Social, sem prejuízo da regularização da comunidade, passar obrigatoriamente sob o crivo dos Conselhos Gestores das respectivas ZEIS, pena de se afrontar diretamente o Plano Diretor.

Além disso, o artigo 124 da Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que todas as obras deverão se adequar ao Plano Diretor do Município de São Paulo. Ora, a toda e demais evidência, as obras de construção de empreendimentos habitacionais e de outras naturezas que serão realizadas nos Lotes 7 e 12, em que existem comunidades consolidadas, deveriam, antes de serem apresentadas à concorrência da iniciativa privada por meio do Edital da COHAB/SP, terem sido aprovados pelos respectivos Conselhos Gestores das ZEIS 1 nas quais essas comunidades estão inseridas.

Como se não bastasse, não há, nem pela COHAB/SP, e tampouco pela Secretaria Municipal de Habitação e pela Concessionária “Habita Brasil S/A” a disponibilização de informações aos moradores acerca das intervenções planejadas pelo poder público na área, especialmente no que tange ao número de remoções e a previsão de quando irão ocorrer e da forma de reassentamento.

Em outras palavras, o Projeto denominado “Casa da Família”, executado pelo Município de São Paulo por meio da COHAB/SP, nos lotes previstos do Edital em que estão localizadas ZEIS 1 vem sendo formulado sem observar o disposto na legislação urbanística.

*Insta salientar ainda que a inércia do Poder Executivo, na não instauração do Conselho Gestor até o momento, já estando o Projeto habitacional e de urbanização dos lotes contratados em fase de elaboração, representa uma lesão à participação popular na realização da gestão democrática das cidades.*

Outrossim, representa violação ao princípio do devido processo legal (artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1988), uma vez que o planejamento urbano é um processo administrativo transformador e demanda prévia consulta à sociedade, ou a grupos sociais potencialmente afetados por um projeto realizado pelo Poder Público, como é o caso das Comunidades da Paz e Miguel Ignácio Curi.

O Plano Diretor Municipal dispõe, em seu artigo 134, que “com o objetivo de promover *transformações estruturais*, o Município *deverá desenvolver Projetos de Intervenção Urbana* para promover o ordenamento e a reestruturação urbana

em áreas subutilizadas e com potencial de transformação (...). Além disso, o §1º do referido artigo exige a participação social previamente às intervenções: “§1º As intervenções a serem realizadas nas áreas referidas no “caput” desse artigo *deverão estar baseadas em Projetos de Intervenção Urbana, a serem elaborados de forma participativa, sob responsabilidade do Poder Público Municipal*”.

A toda evidência, a ausência de criação do Conselho Gestor é flagrante violação ao processo participativo no planejamento das intervenções que acontecerão na área localizada em ZEIS 1. Ressalte-se que não se trata de uma exigência formalista ou burocrática para a aprovação do projeto de intervenção, pois verifica-se no caso concreto que a participação efetiva da população afetada não tem sido garantida por outros mecanismos pelo município, o que reforça a alegação de que todo o arcabouço normativo mencionado acima está sendo descumprido pela ré.

Sequer o cadastro das famílias conforme previsto no art. 52 do Plano Diretor Estratégico – não só do perímetro da ZEIS, mas de todo o projeto – que deveria ter sido elaborado antes da finalização do Plano de Intervenção da ZEIS, se verificou no caso em comento, para além da não implementação do Conselho Gestor.

Tem-se que o mínimo que se exige do *planejamento* de uma intervenção pública que implicará na remoção de famílias é que esse seja elaborado a partir da *informação sobre quantas famílias serão removidas e onde serão reassentadas*. Tal, porém, ainda não ocorreu, estando o referido levantamento previsto para somente após a conclusão do Projeto Executivo, sem a instauração do Conselho Gestor.

Não se pode olvidar a importância do processo de realização de qualquer plano, projeto e programa urbanístico. Somente com o diálogo entre todos os atores é que se pode construir alternativas de intervenção que podem ser responsabilmente assumidas, que vai muito além de garantir a eficácia econômico-financeira do investimento público. E de se buscar a tão propalada modernização da cidade, além de melhorias na infraestrutura urbana, tal como figura a implementação do projeto habitacional e de intervenção urbanística contrato pela COHAB/SP, eis que permite um aprendizado político que aponte para a construção da cidadania. Refere-se ainda à tomada de consciência de que a cidade é um lugar público que é próprio de cada um e de todos: ou seja, na refundação de uma verdadeira República (artigo 1º e parágrafo único da CF/88), em que os conflitos, longe de serem eliminados, são reconhecidos como próprios de uma estrutura política pluralista. Conflitos estes para cuja solução se faça uso não só da mediação do conhecimento técnico, mas também por meio dos mecanismos de gestão democrática.

*A violação à gestão democrática no presente caso é flagrante, evidenciando inconstitucionalidade e ilegalidade na intervenção urbanística, por violar o disposto*

*nos artigos 1º, incisos I, II, III e parágrafo único; 3º, incisos I e II, e art. 182 da Constituição Federal; inciso II do artigo 2º c.c. artigos 43 e 45, ambos da Lei nº 10.257/2001; art. 180, I, II e V, da Constituição do Estado de São Paulo;<sup>12</sup> arts 5º, VII, 48, 134, §1º do Plano Diretor do Município de São Paulo; arts. 51 e 42 do Decreto nº 57.377/2016; art. 124 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Portaria nº 317 do Ministério das Cidades.*

Ademais, ao alijar do processo participativo de discussão e elaboração do projeto os moradores da referida ZEIS 1, o Município de São Paulo está tentando impedir que eles possam participar ativamente do planejamento e da execução das políticas urbanas naquela região, prejudicando-os concretamente.

### **3.2 Do dever do município de promover moradia digna aos ocupantes de ZEIS 1: da necessária vinculação do atendimento habitacional pela parceria público-privada da COHAB/SP às famílias eventualmente removidas em decorrência da execução das obras**

Reitere-se que o diploma normativo que diz que as áreas incluídas no Edital da PPP da COHAB/SP são ZEIS é o Plano Diretor Estratégico do Município. Em outras palavras, *a função social da propriedade da área de ZEIS é servir de moradia para população de baixa renda, o que leva à conclusão de que a remoção forçada das famílias que residem nessas áreas além de ser ilegal, é inconstitucional.*

Em casos como o descrito, em que a população de baixa renda ocupa imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social ou em áreas decretadas pelos entes federativos como de interesse social, de forma mansa e pacífica há décadas, a postura correta a ser adotada pelo Poder Público, conforme a previsão constitucional e legal, é a promoção de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos como forma de dar cumprimento à diretriz da política urbana relativa a regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Isto é, o direito à moradia digna garantido constitucionalmente deve ser prioridade da intervenção estatal. Além de que, ainda que comprovada extrema

<sup>12</sup> Artigo 180 – No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

- I – o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;
- II – a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;
- III – a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;
- IV – a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;
- V – a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida.

necessidade de desocupação e demolição das edificações, esta não pode ser exercida por autoexecutoriedade do Estado, de modo a frustrar a proteção ao direito fundamental das famílias afetadas.

Nesse exato sentido foi a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos termos da ementa transcrita a seguir.

*AÇÃO RESCISÓRIA – Parte autora pretende rever a decisão que julgou procedente ação possessória transitada em julgado em 1º.3.2016 – Preenchimento dos requisitos do artigo 966, inciso VII, do CPC/15 – Alegação de que a área localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo – Capital, tornou-se ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) somente em 2016 – Hipótese dos autos em que há comprovação de que, na verdade, a Lei Municipal 16.050/2014 e a Lei nº 16.402/16 entrou em vigor em 22.3.2016 reconheceram fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS 1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, com efeitos constitutivos de uma situação urbanística e novas restrições dominiais, mas sim porque tal lei reconheceu que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição, ou seja, a restrição do domínio era prévia, já existia antes do novo regime jurídico - Notícia nos autos do início da ocupação desde os idos de 1974 - A lei municipal apenas reconheceu a comunidade já consolidada, e o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS 1. Legitimidade da Douta e Nobre Defensoria Pública do Estado de São Paulo. AÇÃO RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE. (AÇÃO RESCISÓRIA Nº: 2160989-53.2017.8.26.0000. COMARCA: SÃO PAULO Autores: SILVANA ROSA SANTANA e outros Ré EMAE – EMPRESA METROPOLITANA DE ÁGUAS E ENERGIA S/A)*

Ressalte-se, como já salientado anteriormente, que os critérios para acessar um apartamento na PPP Habitacional não tem qualquer relação com uma leitura da situação e do perfil dos moradores das áreas de ZEIS 1 que serão removidos pelas obras. Contudo, as disposições do Plano Diretor e as diretrizes do Estatuto das Cidades implicam na obrigatoriedade do atendimento habitacional com garantia do direito à moradia de todos os ocupantes e, conseqüentemente, na vinculação do atendimento habitacional no projeto previsto para a área às famílias que serão atingidas pela remoção decorrente das obras.

Diante do exposto nos tópicos anteriores, a conclusão pela vinculação do atendimento habitacional não poderia ser diferente tendo em vista que os artigos 45 e 51 do PDE preveem expressamente que o interesse público na demarcação

de ZEIS 1 consiste na manutenção da população moradora no local e a promoção da regularização fundiária dos núcleos urbanos inseridos no seu perímetro; bem como estabelecem que no plano de urbanização da ZEIS deve constar a solução para a regularização fundiária, de modo a assegurar a segurança da posse dos imóveis em favor dos moradores. Não resta dúvida, portanto, de que a garantia do direito à moradia dos moradores de áreas delimitadas como ZEIS 1 deve ser o fim precípua de qualquer intervenção realizadas nessas regiões especialmente reguladas.

Tanto é assim, que o próprio Edital da COHAB/SP previu de forma demasiadamente genérica e imprecisa que o reassentamento dos moradores das áreas localizadas nos Lotes 7 e 12, ou seja, da Favela do Violão e da região do Córrego do Bispo, deve ocorrer por meio das novas unidades construídas pelo concessionário ou no âmbito dos “serviços” que deverão ser prestados pelo parceiro privado.<sup>13</sup>

Contudo, como exposto anteriormente, as diretrizes de implementação do projeto e de comercialização das unidades construídas pelo concessionário, previstas no Edital e nos contratos assinados pela COHAB/SP, não coadunam com a indicação de que as famílias removidas serão aquelas que deverão ser contempladas e atendidas com as unidades habitacionais construídas no local. Pelo contrário, resta evidente que o projeto e as obras previstas para cada Lote da PPP têm menos a ver com o perfil das famílias que residem no perímetro objeto de intervenção e que serão removidas do que com a garantia de ganhos esperada pelo parceiro privado a partir dos cálculos que determinam a quantidade de unidades e o perfil de renda daqueles a que deverão ser destinadas/vendidas.

Cumpramos ressaltar que há previsão no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo quanto às ZEIS tipo 3 que menciona expressamente a vinculação do atendimento habitacional aos moradores da área. O art. 52, §2º, dispõe que *nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel.*

<sup>13</sup> “[...] 3.7.2.3 Estimativas do Aproveitamento e Caracterização das Áreas: (Lote 7 – Favela do Violão)  
As intervenções habitacionais servirão para erradicar a favela existente ao longo do Córrego do Violão, razão pela qual o objeto do contrato contemplará, no âmbito dos SERVIÇOS, o reassentamento das famílias.

3.12.2.3 Estimativas do Aproveitamento e Caracterização das Áreas: (Lote 12 – Córrego do Bispo)  
Cabe salientar ainda que deverá ser considerada a realocação dos moradores que atualmente ocupam as áreas 12PS1, 12PS2, 12PS3, 12PS4, 12PS5, 12PS6, 12PS7 nas novas unidades habitacionais produzidas pela Concessionária.”

Dessa forma, se em ZEIS do tipo 3, cujo escopo é a produção de empreendimento de Habitação de Interesse Social em imóveis ociosos ou deteriorados localizados em regiões centrais, as moradias produzidas por meio do plano de urbanização da ZEIS devem ser prioritariamente destinadas à população moradora removida dos antigos imóveis, não se mostra possível concluir de forma distinta em relação à ZEIS do tipo 1, em relação à qual o escopo do PDE é justamente garantir a permanência dos moradores no local, garantindo o seu direito à moradia.

A elaboração e contratação, pela COHAB/SP, das intervenções e obras previstos nos Lotes 7 e 12 do Edital de Parceria Público-Privada, implicam em ameaça de remoção de milhares de famílias residentes em ZEIS 1 sem qualquer garantia de atendimento habitacional adequado, de modo que representa violação ao art. 182, §1º e 2º, da Constituição Federal, ao art. 2º, IX e XIV, da Lei nº 10.257/2001 e aos artigos 45 e 51 do Plano Diretor do Município de São Paulo.

#### 4 Da conclusão

*Conclui-se*, portanto, que a publicação de Edital de Concorrência Internacional para a implantação de projeto habitacional e urbanístico em imóveis demarcados como ZEIS 1 pelo Plano Diretor Estratégico através de contratação de Parceria Público-Privada (PPP) pela COHAB/SP representada violação à ordem urbanística, uma vez que *afronta os princípios constitucionais da gestão democrática das cidades e o da função social da propriedade, bem como viola a legislação infra-constitucional que regulamenta a disciplina de uso e ocupação do solo, ao definir intervenções urbanísticas em áreas demarcadas como ZEIS 1 sem a prévia constituição de Conselho Gestor e sem prever a regularização fundiária das comunidades consolidadas existentes em tais áreas, tampouco o atendimento habitacional das famílias ameaçadas de remoção em decorrência da execução das obras*; evidenciando inconstitucionalidade e ilegalidade na intervenção urbanística, por violar o disposto nos artigos 1º, incisos I, II, III e parágrafo único; 3º, incisos I e II, e art. 182 da Constituição Federal; inciso II, IX e XIV, do artigo 2º c.c. artigos 43 e 45, ambos da Lei nº 10.257/2001; art. 180, I, II e V, da Constituição do Estado de São Paulo; arts. 5º, VII, 45, 48, 51 e 134, §1º do Plano Diretor do Município de São Paulo; arts. 51 e 42 do Decreto nº 57.377/2016; art. 124 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Portaria nº 317 do Ministério das Cidades.

Tendo em vista todas as violações apresentadas e comprovadas, afigura-se patente a nulidade dos atos da COHAB/SP de elaboração e publicação do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2018 e de contratação das empresas

concessionárias que apresentaram interesse na execução dos projetos nos perímetros municipais elencados no Edital.

São Paulo, 08 de dezembro de 2019.

Vanessa Chalegre de Andrade França  
Defensora Pública do Estado  
Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Allan Ramalho Ferreira  
Defensor Público do Estado  
Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Rafael Negreiros Dantas de Lima  
Defensor Público do Estado  
Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade; FERREIRA, Allan Ramalho; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de. Nota Técnica nº 01/2020. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 217-237, jul./dez. 2020. Parecer.

---



## Instruções para os autores

A *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, ISSN 2447-2026, tem por objetivo oferecer trabalhos com visões críticas e aprofundadas sobre temas atuais do Direito Urbanístico Brasileiro, contemplando a multiplicidade das questões que afetam as cidades. Congrega artigos de doutrina nacional e estrangeira e reflexões sobre a aplicação da legislação, o posicionamento dos Tribunais, as relações entre Direito e políticas urbanas, bem como as práticas inovadoras na área. As propostas de artigos para edição na *RBDU* deverão ser enviadas para [conselhorevistas@editoraforum.com.br](mailto:conselhorevistas@editoraforum.com.br). Os trabalhos deverão ser acompanhados dos seguintes dados: nome do autor, sua qualificação acadêmica e profissional, endereço completo, telefone e *e-mail*.

Os trabalhos para publicação na *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU* deverão ser *inéditos* e para publicação *exclusiva*. Uma vez publicados nesta revista, também poderão sê-lo em livros e coletâneas, desde que citada a publicação original. Roga-se aos autores o compromisso de não publicação em outras revistas e periódicos.

Os trabalhos deverão ser redigidos em formato Word, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados. O tamanho do papel deve ser A4 e as margens utilizadas idênticas de 3cm. Número médio de 15/40 laudas.

Os textos devem ser revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação científica. A escrita deve obedecer às novas regras ortográficas em vigor desde a promulgação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a partir de 1º de janeiro de 2009. As citações de textos anteriores ao Acordo devem respeitar a ortografia original.

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, contendo: título do artigo (na língua do texto e em inglês), nome do autor, filiação institucional, qualificação (mestrado, doutorado, cargos etc.), resumo do artigo, de até 250 palavras (na língua do texto e em inglês – *abstract*), palavras-chave, no máximo 5 (na língua do texto e em inglês – *keywords*), sumário do artigo, epígrafe (se houver), texto do artigo, preferencialmente dividido em itens e capítulos, e referências. O autor deverá fazer constar, no final do artigo, a data e o local em que foi escrito o trabalho de sua autoria.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de itálico, evitando-se o negrito e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou

tradutores; as citações textuais longas (mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo esquerdo de 2cm (alinhamento justificado), utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem itálico. As expressões em língua estrangeira deverão ser padronizadas, destacando-as em itálico. O uso do *op. cit.*, *ibidem* e do *idem* nas notas bibliográficas deve ser evitado, substituindo-se pelo nome da obra por extenso.

Caso a publicação tenha imagens, enviar em arquivo separado, no tamanho natural que será utilizado, em alta resolução (300 dpi), em arquivos de extensão .jpg, .tif, .eps, ou arquivos do Photoshop (.psd), formato vetorial CorelDRAW (.cdr) ou Adobe Illustrator (.ai).

A Revista reserva-se o direito de aceitar ou vetar qualquer trabalho recebido, de acordo com as recomendações do seu Corpo Editorial, como também o direito de propor eventuais alterações.

A análise dos trabalhos recebidos obedece a duas etapas. Primeiramente, em caráter preliminar e prejudicial da avaliação por sistema de *double blind review*, os textos são analisados por ao menos um dos Coordenadores da Revista ou em conjunto com algum integrante do Corpo Editorial, caso os Coordenadores julguem necessário, visando a verificar sua adequação à linha editorial, aos objetivos da Revista e de seus Coordenadores; nesta fase são verificados aspectos como o ineditismo, possível impacto na área e o potencial de aderência e contribuição para avançar nas linhas editoriais de interesse da Revista.

Os originais aprovados nessa primeira análise serão encaminhados para apreciação de dois pareceristas externos (com titulação acadêmica idêntica ou superior à informada pelo autor – preferencialmente), assegurada a garantia do anonimato, segundo os critérios do sistema *blind review*, levando em conta aspectos e critérios indicados pela Revista e pela Área de avaliação no Qualis.

Os trabalhos recebidos e não publicados não serão devolvidos. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação dos trabalhos. O autor receberá gratuitamente um exemplar da revista com a publicação do seu texto.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Eventuais dúvidas poderão ser aclaradas pelo telefone (31) 2121-4910 ou pelo *e-mail* [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br).