

ano 10 – n. 19 | julho/dezembro – 2024  
Belo Horizonte | p. 1-300 | ISSN 2447-2026 | DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19  
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

**Revista Brasileira de  
DIREITO URBANÍSTICO**

# RBDU

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

## Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

### Coordenação Geral

Adriana Nogueira Vieira Lima e Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

### Coordenação Adjunta

Hanna Cláudia Freitas Rodrigues

### Assessoria Editorial

Ana Carolina Campos de Melo

### 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 Minas)  
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUCRS)  
<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:

Betania de Moraes Alfonsin | Claudio Oliveira de Carvalho | Demóstenes Andrade de Moraes | Enzo Bello | Fernando Bruno Filho | Harley Carvalho | João Aparecido Bazzoli | João Telmo de Oliveira Filho | Liana Silvia de Viveiros e Oliveira | Lysie dos Reis Oliveira | Maria José Andrade | Mariana Mencion | Paulo Somlanyi Romeiro | Rhuan Filipe Montenegro dos Reis | Rosângela Marina Luft | Sara da Nova Quadros Côrtes | Thêmis Amorim Aragão.

© 2024 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

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131  
[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 impresso 2447-2026  
ISSN digital 2448-1386  
DOI: 10.52028/RBDU

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  
Thaynara Faleiro Malta

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos  
Revisão: Nathalia Campos  
Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

# Sumário

## **DOCTRINA**

### ARTIGOS

A ordem urbanística em juízo: o Estatuto da Cidade e o Superior Tribunal de Justiça (STJ)

<b>Pedro Prazeres Fraga Pereira, Vicente de Azevedo Bastian Cortese, Betânia de Moraes Alfonsin</b> .....	9
1 Introdução .....	9
2 A pesquisa jurisprudencial no âmbito das cortes supremas e a questão da tutela da ordem urbanística .....	15
3 A produtividade jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do STJ .....	18
4 Conclusões .....	26
Referências .....	28

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) brasileiras sob análise crítica: uma história de concessões

<b>Thaís Nassif</b> .....	29
1 Introdução .....	29
2 Concessões no Brasil do século XIX aos anos 1990 .....	32
2.1 As primeiras experiências .....	32
2.2 Concessões no período desenvolvimentista .....	35
2.3 Percalços do processo de redemocratização .....	36
3 Tendências do direito administrativo .....	39
3.1 Homogeneização .....	39
3.2 Procedimentalização .....	41
3.3 Contratualização .....	42
4 Os modelos de concessão vigentes na legislação brasileira .....	43
4.1 A Lei das Concessões e a diretiva do 'Equilíbrio Econômico-Financeiro' .....	43
4.2 A Lei das Parcerias Público-Privadas e a introdução da 'Contraprestação Pecuniária do Poder Público' .....	46
5 Considerações finais .....	54
Referências .....	55

Federalismo fiscal e tributação imobiliária na Região Metropolitana de Natal

<b>Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio</b> .....	61
1 Introdução .....	61
2 Apontamentos sobre o federalismo fiscal e o papel da tributação imobiliária para os municípios em tempos de crise .....	64
3 Tributação imobiliária nos municípios de alta integração da RMNatal .....	67
3.1 Tributação imobiliária em Natal-RN .....	69
3.2 Tributação imobiliária em Parnamirim .....	73
3.3 Tributação imobiliária em São Gonçalo do Amarante .....	77

3.4	Tributação imobiliária em Extremoz.....	80
4	Considerações relativas à tributação imobiliária entre os municípios de alta integração da RMNatal.....	83
	Referências .....	86

#### Zoneamento Inclusivo (ZI): possibilidades de potencialização no Brasil a partir de novos instrumentos de política urbana

	<b>Tarcyla Fidalgo Ribeiro.....</b>	89
1	Introdução.....	89
2	As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) .....	91
3	A Cota de Solidariedade .....	94
4	O Termo Territorial Coletivo (TTC) .....	96
5	O ZI e o TTC .....	100
6	Conclusão: menos disputa discursiva e mais parceria entre propostas, instrumentos e projetos.....	101
	Referências .....	102

#### A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável

	<b>Evandro Gustavo de Souza, Miguel Etinger de Araujo Junior.....</b>	105
1	Introdução.....	105
2	O direito à cidade sustentável como direito fundamental.....	107
3	O panorama da licitação na Lei nº 14.133/2021: o desenvolvimento nacional sustentável como princípio .....	111
4	A licitação como instrumento de concretização do direito à cidade sustentável .....	115
5	Considerações finais.....	120
	Referências .....	121

#### O regime de proteção dos corredores ecológicos e naturais urbanos e os planos diretores municipais

	<b>Evaldo José Guerreiro Filho, João Telmo de Oliveira Filho, Carla Portal Vasconcellos .....</b>	125
1	Introdução.....	126
2	A integração das normas ambientais com as normas urbanísticas nas áreas verdes urbanas.....	127
3	Os corredores ecológicos urbanos.....	130
4	A integração dos corredores naturais e ecológicos no espaço urbano .....	133
5	Os planos diretores municipais e os corredores naturais.....	135
6	Considerações finais.....	138
	Referências .....	139

#### Drenando desigualdades: uma análise do direito humano à água e saneamento básico nas áreas urbanas brasileiras

	<b>Daniel Rubens Cenci, Rodrigo Tonel .....</b>	143
1	Introdução.....	143
2	A crise hídrica mundial: uma questão geopolítica.....	144
3	O direito humano à água .....	151
4	Urbanização e acesso à água no Brasil.....	153
4.1	Desigualdades sociais e geográficas no espaço público acerca do acesso à água .....	154
5	Conclusão .....	159
	Referências .....	161

Social housing rental in Brazil: The role of local authorities, models, and outcomes in ensuring the fundamental right to adequate housing	
<b>Arthur Votto Cruz, Ricardo Hermany</b>	165
1	Introduction
2	The roots of the housing deficit in Brazil: An analysis based on Rolnik's urban theory
3	Social rental public policies: The role of local authorities in their application
4	A possible social rental in Brazil: Results and reflections for the future
5	Conclusion
	References

Participação e educação urbanística na construção de agenda popular em Palmas-TO	
<b>João Aparecido Bazzoli, Karine Corrêa Santos Silva, Giovanna Ferreira Lima</b>	189
1	Introdução
2	A cidade e os seus aspectos singulares na produção do espaço urbano
3	Participação, cidade e democracia
4	Compreendendo a Agenda Popular
5	A Agenda e a dialética das oficinas comunitárias
6	Os resultados e a participação popular
7	Breves considerações
	Referências

Movimentos sociais, função social da propriedade e a ODS nº 11: a construção de uma cidade inclusiva pela Ocupação Carlos Marighella, em Palhoça-SC	
<b>Sarah Dib Domingues Silva, Sílvio Roberto Stéfani</b>	209
1	Introdução
2	Referencial teórico
2.1	A função da propriedade no Brasil: evolução e dilemas
2.2	Direito à cidade por Henri Lefebvre
2.3	A ONU e seu papel na mobilização global por direitos: da Declaração Universal dos Direitos Humanos aos ODS
2.3.1	ODS nº 11: Cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis
2.4	A Ocupação Carlos Marighella
3	Metodologia
4	Resultados e reflexões
4.1	Ocupação Carlos Marighella e o ODS nº 11
4.2	Ocupação Carlos Marighella e o direito à cidade de Henri Lefebvre
5	Conclusões
	Referências
	Apêndice 1

Ordenamento do território urbano: alterações presentes na proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo em Londrina	
<b>Nathalia Moraes Marcolin, Ideni Terezinha Antonello</b>	235
1	Introdução
2	Materiais e métodos
3	Fundamentação teórica
4	Resultados e discussão
5	Considerações finais
	Referências

Expansão urbana e ilegalidade: o caso da comunidade da Portelinha, em Caratinga-MG

**Camilla Magalhães Carneiro, Marcio Henrique do Sacramento Candido,**

<b>Ítalo Itamar Caixeiro Stephan</b> .....	267
1 Introdução.....	268
2 Referencial teórico.....	269
2.1 Expansão urbana ilegal.....	269
2.2 Os agentes produtores do espaço urbano.....	271
2.3 Bases legais do ordenamento territorial.....	273
3 A região da Portelinha, em Caratinga-MG.....	275
3.1 Caratinga-MG: caracterização.....	275
3.2 Caracterização da Portelinha.....	279
4 A expansão urbana da região da Portelinha.....	284
4.1 Planejamento e gestão urbanos em Caratinga.....	284
4.2 Os impactos negativos da expansão da região da Portelinha.....	287
5 Considerações finais.....	290
Referências.....	291

DECISÕES, RECOMENDAÇÕES, NOTAS TÉCNICAS

**DESPACHO/DECISÃO**

Ação de reintegração de posse movida pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) contra particular.....	295
---	-----

Instruções para os autores.....	299
---------------------------------	-----

**ARTIGOS**

**DOCTRINA**





# A ordem urbanística em juízo: o Estatuto da Cidade e o Superior Tribunal de Justiça (STJ)

## **Pedro Prazeres Fraga Pereira**

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD UFRGS). *E-mail:* pedropfpereira@gmail.com.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5897-6960>.

## **Vicente de Azevedo Bastian Cortese**

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD UFRGS). *E-mail:* vicentecortese@gmail.com.  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0791-9516>.

## **Betânia de Moraes Alfonsin**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Professora e pesquisadora do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) do Rio Grande do Sul. *E-mail:* betaniaalfonsin@gmail.com.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>.

---

**Resumo:** Passados 23 anos desde a aprovação do Estatuto da Cidade, faz-se necessário realizar o devido balanço da vigência dessa legislação. Um balanço desse tipo deve obrigatoriamente considerar as repercussões jurídicas do estatuto, deve considerar, em outras palavras, como e em que medida os órgãos jurisdicionais manusearam esse marco legal na tutela de litígios envolvendo a ordem urbana. É para a realização desse diagnóstico que o presente trabalho pretende contribuir, analisando qual o legado jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e avançando, ainda, em algumas hipóteses sobre as razões da exiguidade desse legado e os desafios que coloca à tutela do direito à cidade e à moradia.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Jurisprudência. Conflitos urbanos. Poder Judiciário.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A pesquisa jurisprudencial no âmbito das Cortes Supremas e a questão da tutela da ordem urbanística – **3** A produtividade jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do STJ – **4** Conclusões – Referências

---

## **1** Introdução

Após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional, a aprovação do Estatuto da Cidade, ocorrida no mês de julho de 2001, consagrou um importante movimento de compromisso com a democratização dos processos de

produção das cidades brasileiras. Um compromisso que, com todas as limitações próprias do processo constituinte, foi gravado no texto constitucional, informando os artigos 182 e 183, que compõem o capítulo relativo à política urbana na Constituição Federal de 1988. Passados 20 anos da aprovação daquele diploma legal, a efeméride deve servir para valorizar esse importante processo político-social, responsável por conceber um marco legal que, dentre inúmeras outras contribuições, pela primeira vez previu o conceito de direito à cidade,<sup>1</sup> densificando normativamente o feixe de direitos ligados à ordem urbana e rompendo com as perspectivas tecnocráticas de regulação do território.

Embora o Estatuto da Cidade seja o epílogo de um processo com tamanha tessitura histórica, os efeitos que a legislação produziu ficaram muito aquém do esperado. O conjunto de princípios e ferramentas que deveria orientar a ordenação das cidades não foi capaz de interferir significativamente na lógica segregadora e excludente que marca a reprodução urbana brasileira. A título de ilustração, dados recentemente divulgados pelo IBGE, relativos ao censo de 2022, revelavam um aumento significativo do número de favelas existentes no país, totalizando “12.348 Favelas e Comunidades Urbanas, onde viviam 16.390.815 pessoas, o que equivalia a 8,1% da população do país”.<sup>2</sup> O número total de favelas aumentou significativamente desde o censo de 2010, já que foram contabilizadas “6.329 Favelas e Comunidades Urbanas, onde residiam 11.425.644 pessoas, ou 6,0% da população do país” no censo daquele ano.<sup>3</sup> Em que pese tais dados também se relacionem a uma mudança na nomenclatura e na metodologia do censo,<sup>4</sup> que não utiliza mais o termo “aglomerados subnormais” e passou a adotar o termo “Favelas e comunidades urbanas” na divulgação dos dados do censo demográfico de 2022, vislumbra-se um aumento de mais de cinco milhões de brasileiros e brasileiras vivendo em tais condições de exclusão socioterritorial em doze anos. É claro que as razões para esse quadro desolador são variadas e multifacetadas, envolvendo a omissão dos entes da Federação no cumprimento de competências comuns relacionadas à “promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais”, como preconiza o artigo 23, IV da Constituição Federal, a falta de articulação entre os diferentes setores regulatórios que atuam sobre os territórios,

<sup>1</sup> Sobre o conteúdo jurídico e as implicações normativas do conceito de direito à cidade, cf.: JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021; MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

<sup>2</sup> CENSO 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas. *Agência Notícias IBGE*, Rio de Janeiro, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 19 nov. 2024.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> O IBGE construiu uma parceria institucional com a Central Única das Favelas (CUFA), a fim de aprimorar os levantamentos de dados nas favelas brasileiras. A respeito do tema: CENSO (...), 2024.

as limitações do poder público para intervir na estrutura fundiária do país (embora disponha de instrumentos previstos no próprio EC) e o relevante poder de influência do capital imobiliário na definição da política urbana. Em todo caso, um balanço rigoroso sobre os 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade deve obrigatoriamente considerar as repercussões jurídicas dessa legislação. Deve considerar, em outras palavras, como e em que medida os órgãos jurisdicionais manusearam esse marco legal na tutela de litígios envolvendo a ordem urbana. É para a realização desse diagnóstico que o presente trabalho pretende contribuir.

Talvez por uma crença ingênua nos efeitos imediatos de uma inovação legislativa, pouca atenção se deu à ressonância do Estatuto da Cidade no âmbito do Poder Judiciário. Mais recentemente, no entanto, a pesquisa jurisprudencial em direito urbanístico tem experimentado algum desenvolvimento. O fato é que os ainda escassos estudos dedicados ao tema expressam conclusões pouco alentadoras, retratando, na maior parte das vezes, uma verdadeira resistência por parte dos órgãos jurisdicionais em aderir normativamente ao conjunto de princípios, institutos e diretrizes previsto naquela lei.

São nesse sentido, por exemplo, as conclusões extraídas de investigação a respeito da recepção da nova ordem jurídico-urbanística no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS).<sup>5</sup> Pesquisando acórdãos prolatados entre os anos de 2011 e 2015, constatou-se uma baixíssima presença do Estatuto da Cidade na resolução de demandas envolvendo conflitos urbanos. Tais demandas, com efeito, eram majoritariamente julgadas a partir de referenciais normativos próprios do Código Civil (CC), ignorando-se, numa espécie de “ativismo judicial às avessas”,<sup>6</sup> a existência de legislação específica em matéria urbanística. Na verdade, constatou-se uma maior permeabilidade às disposições do Estatuto da Cidade nas demandas dirigidas contra o poder público, nomeadamente naquelas relativas à garantia de participação popular nos processos de aprovação dos planos diretores.<sup>7</sup> Em todo caso, chamou a atenção, naquela pesquisa, a ausência de acórdãos referindo algumas categorias medulares da nova ordem jurídico-urbanística, como a de “direito à cidade”.

Outros trabalhos, como o de Giovanna Bonilha Milano,<sup>8</sup> procuraram mapear a jurisprudência nacional a partir da noção de “conflitos fundiários urbanos”. A proposta, aqui, foi de analisar o discurso jurídico presente nas decisões, sistematizando

<sup>5</sup> ALFONSIN, B. M.; ROCHA, A.; AMIN, L. A.; CORTESE, V. A. B.; PEREIRA, P. P.; BERTHOLD, S.; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, [S. l.], v. 7, p. 421-453, 2016.

<sup>6</sup> ALFONSIN; ROCHA; AMIN; CORTESE; PEREIRA; BERTHOLD; GOLDENFUM, p. 447.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 447.

<sup>8</sup> MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 2047-2071, 2017.

“linhas de argumentação” (entendidas como “tipos ideais de racionalidade”) que sintetizariam os fundamentos adotados pelos julgadores em decisões que, na avaliação da autora, fragilizariam substancialmente o direito fundamental à moradia.

Quatro foram as “linhas argumentativas” identificadas pela autora, as quais podem ser sintetizadas nos seguintes termos: (1) aplicação de um quadro normativo e referencial próprio ao direito privado;<sup>9</sup> (2) classificação do direito à moradia como norma programática voltada aos poderes executivo e legislativo;<sup>10</sup> (3) qualificação das ocupações como “invasões”, “conduta antijurídica que deve ser repreendida pelo Poder Judiciário, acima de qualquer circunstância”;<sup>11</sup> (4) nos casos em que o conflito urbano envolve área de interesse ambiental, haveria “um reforço de justificação das remoções sob o embasamento da violação de um direito transindividual – o direito ao meio ambiente equilibrado – que estaria sob ameaça a partir da conduta dos ocupantes”.<sup>12</sup>

Ainda que com alguma diferença de formulação, as conclusões de Giovanna Milano vão ao encontro daquelas encontradas na mencionada pesquisa realizada junto ao TJRS. Não obstante, chama a atenção que, ao criticar uma dessas “linhas de argumentação” – especificamente a resolução de conflitos possessórios a partir de um quadro normativo civilista –, a autora classifique tal prática como fruto de um modelo “liberal-legalista”, que se pretenderia pautado exclusivamente na lógica formal.<sup>13</sup> Embora se compreenda o argumento da autora, a caracterização não parece a mais apropriada. É que, quando se reivindica o reconhecimento de normatividade ao Estatuto da Cidade, está-se falando de um diploma legal plenamente vigente no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que sua aplicação por parte de órgãos jurisdicionais não reclama propriamente um comportamento “antiformalista”. Trata-se, na verdade, de reivindicar aderência a um diploma que compõe o sistema jurídico pátrio há 20 anos. Desse modo, uma autoridade judiciária que eventualmente afaste um diploma normativo específico que deveria ser aplicado na resolução de demandas judiciais estará pecando mais por falta do que por excesso de “legalismo”.

Em pesquisa realizada mais recentemente e explorando uma base jurisprudencial que envolveu tribunais estaduais de todas as regiões do país, STJ e STF a fim de verificar quantitativa e qualitativamente a visibilidade do direito à cidade na jurisprudência brasileira, Fernanda Oliveira conclui que:

Apesar de o direito à cidade constituir um avanço normativo de extrema relevância no país, o sistema de gestão de tabelas processuais

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 2054.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 2057.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 2062.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 2064.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 2057.

unificadas do Conselho Nacional de Justiça não abarca expressamente o direito à cidade ou o seu conteúdo de forma sistematizada. Nem mesmo o direito urbanístico que é constitucionalmente previsto e abrange o direito à cidade está individualizado na tabela do CNJ para fins de classificação por assunto das demandas judiciais.<sup>14</sup>

De todo modo, o fato é que a baixíssima incidência do Estatuto da Cidade nas demandas judiciais envolvendo conflitos urbanos é uma constatação praticamente unânime nas pesquisas do campo. Ela está intimamente relacionada com a exígua tutela protetiva conferida ao direito à moradia por parte dos tribunais brasileiros. A verdade é que grande parte das demandas (especialmente as ações possessórias) são resolvidas ainda em sede liminar, bastando a comprovação do título de propriedade e do esbulho, turbação ou ameaça em relação ao bem imóvel. São poucos os “casos significativos em que as decisões cotejam as posses em disputa e avaliam qual delas representaria (...) a posse mais merecedora de proteção jurídica diante do atendimento a uma função social estabelecida para o imóvel”.<sup>15</sup>

Na prática, ações judiciais envolvendo conflitos fundiários por vezes sequer contam com a participação dos ocupantes das áreas tidas como irregulares. É o que acontece, com alguma frequência, em ações civis públicas em que o Ministério Público demanda os entes estaduais ou municipais visando a desocupação de áreas ou vias públicas. Embora muitas dessas áreas tratem de edificações consolidadas, abrigando expressivo número de famílias, é comum que o Poder Judiciário (valendo-se de argumentos de economia processual) ratifique a compreensão de que não haveria litisconsórcio passivo necessário, de modo que a resolução do litígio prescindiria da participação da população atingida pela decisão.<sup>16</sup>

Em relação aos instrumentos indutores do cumprimento da função social, recente pesquisa de Julia Azevedo Moretti apresentou conclusões mais animadoras. A autora analisou um conjunto de processos judiciais decorrentes da aplicação do instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) por parte do município de São Paulo. O trabalho se debruçou, mais especificamente, sobre 22 ações judiciais impugnando notificações ou lançamentos realizados pelo ente municipal. Segundo a autora, no caso dos instrumentos indutores do cumprimento da função social os resultados são “surpreendentes, não confirmando plenamente a

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Fernanda Machado de. *A invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro – 2001/2021*. 2023. 138 f. Orientador: Betânia de Moraes Alfonsin. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2023. f. 43-44.

<sup>15</sup> INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*. Brasília: CNJ, 2021. p. 105.

<sup>16</sup> ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito GV*, [S. l.], v. 7, p. 402, 2011.

hipótese (e o senso comum) de que o direito urbanístico não tem eco nas decisões judiciais”.<sup>17</sup> Objetivamente, conforme relata Moretti, “dos 22 casos, apenas 18% tiveram julgamento pela procedência (4 processos), enquanto em 59% dos casos houve julgamento pela improcedência (13 processos), prevalecendo a decisão da Administração Pública no processo administrativo”.<sup>18</sup>

Os dados quantitativos parecem respaldar a conclusão da autora, no sentido de “que talvez não seja nas trincheiras do Judiciário que se encontram os maiores desafios para a efetivação da política de indução do cumprimento da função social dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados”.<sup>19</sup> É preciso ressaltar, no entanto, que, além de Moretti trabalhar com uma amostragem relativamente singela (22 processos judiciais, sendo apenas 8 objeto de recurso dirigido ao Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP), praticamente não há uma análise substancial sobre as decisões. É dizer: o trabalho se dedicou mais a identificar o resultado dos provimentos jurisdicionais do que as particularidades dos casos e as categorias jurídicas utilizadas na resolução das demandas.

Ainda em um contexto de emergência sanitária, alguns pesquisadores procuram mapear, entre as decisões judiciais proferidas durante o ano de 2020 no âmbito do TJSP, aquelas que mobilizaram o princípio da função social da propriedade na resolução de conflitos fundiários.<sup>20</sup> Após aplicarem sucessivos filtros de pesquisa e trabalharem com uma amostra de 106 decisões, os investigadores constataram que apenas em 47 delas o princípio da função social da propriedade foi realmente referido nas razões de decidir – e não apenas como referência jurisprudencial ou alusão às razões deduzidas pelas partes em litígio. Desse conjunto, somente 14 decisões faziam menção à pandemia de Covid-19.<sup>21</sup>

Embora a amostragem reduzida impossibilite maiores inferências estatísticas, algumas conclusões do trabalho merecem menção: (i) o baixo número de decisões em que o princípio da função social da propriedade realmente tem seu conteúdo analisado e suas repercussões consideradas na resolução da demanda e (ii) a aparente desconsideração do contexto pandêmico, na maioria dos casos, “mesmo quando o direito à moradia é privilegiado em detrimento de outros aspectos”.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> MORETTI, Julia Azevedo. Direito urbanístico na jurisprudência: desafios de método e estudo sobre a aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da AJURIS*, [S. l.], v. 47, n. 149, p. 211, 2021.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 216.

<sup>20</sup> TAVOLARI, B. M. D.; PUPPIO, M. G.; SILVA, L. C.; BARIANI, L. F. Função social da propriedade na pandemia: análise das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 3, p. 47-72, 2021.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 59-60.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 66.

Conclusões semelhantes foram reportadas por Marcelo Cafrune e Tarcyla Ribeiro, que, mapeando conflitos possessórios julgados no ano de 2020, nos primeiros meses de pandemia, analisaram decisões provenientes de diferentes tribunais estaduais (TJRS, TJSP e TJBA). Segundo os autores, o contexto pandêmico fez com que, na maioria dos casos analisados, o Poder Judiciário tenha dilatado os prazos para cumprimento de ordens de despejo, remoção forçada e reintegração de posse; não obstante, não teria havido “um esforço para uniformização de decisões relativas às medidas liminares ou ao seu cumprimento”.<sup>23</sup> A conclusão mais uma vez foi a de que, mesmo no contexto da pandemia, prevaleceria uma “insensibilidade do Judiciário no que se refere à temática da moradia”.<sup>24</sup>

Como se percebe a partir desse breve balanço da literatura do campo, o Estatuto da Cidade não tem servido de referência normativa na resolução de conflitos urbanos por parte do Poder Judiciário, que tem desconsiderado as disposições medulares daquele diploma e, correlatamente, oferecido pouca tutela protetiva ao direito à moradia. Passados, enfim, mais de 20 anos desde sua promulgação, qual o legado jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do Superior Tribunal de Justiça? Essa é a pergunta a que o presente trabalho procurará responder, avançando, ainda, em algumas hipóteses sobre as razões da exiguidade desse legado e os desafios que coloca à tutela do direito à cidade e à moradia.

## 2 A pesquisa jurisprudencial no âmbito das cortes supremas e a questão da tutela da ordem urbanística

Pesquisas que se debruçam sobre o repertório jurisprudencial de cortes superiores precisam levar em conta algumas especificidades que caracterizam sua atuação. Ao contrário do que usualmente se supõe, esses tribunais que ocupam o vértice do Poder Judiciário não funcionam ordinariamente como apenas mais uma instância revisora de processos judiciais. Sua função precípua, na verdade, é a de estabelecer a última palavra acerca da interpretação da legislação federal (no caso do STJ) e das disposições constitucionais (no caso do STF). Nesse sentido, mais do que controlar o erro ou o acerto de uma decisão judicial tomada no âmbito da jurisdição ordinária, cabe a essas cortes outorgar sentido e unidade ao direito vigente, de modo a orientar a atividade jurisdicional como um todo. Sua função primordial, em outras palavras, é a de criar precedentes judiciais.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 125, 2020.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>25</sup> O tema dos precedentes judiciais e do papel das cortes superiores ganhou inegável destaque no último decênio, contando com vasta bibliografia e orientando a concepção do CPC de 2015. Vale ressaltar que a

Isso não quer dizer, naturalmente, que a atuação das cortes superiores não envolva uma dimensão de controle sobre a correção das decisões judiciais tomadas no âmbito da jurisdição ordinária: uma vez constatado o desrespeito a precedentes constituídos, cabe àquelas, por meio das vias processuais adequadas, reformar a decisão desconforme, adequando-a ao direito vigente. É preciso ter em conta, no entanto, que essa dimensão de controle, justamente por não configurar a função precípua desses tribunais, encontra limites relativamente estreitos quanto à possibilidade de análise das particularidades de cada caso concreto.

Tais limites envolvem, por exemplo, a chamada vedação do reexame probatório – entendida como a impossibilidade de as cortes superiores conferirem nova interpretação quanto às alegações de fato subjacentes à causa.<sup>26</sup> Trata-se, em outras palavras, da necessidade de que essas cortes julguem os casos tomando como premissa que os fatos ocorreram tal como descrito na decisão de origem. Particularmente importante em relação a conflitos possessórios, há ainda a impossibilidade de as cortes superiores reexaminarem decisão que defere ou indefere liminar ou antecipação de tutela.<sup>27</sup> A vedação decorre da compreensão de que tais provimentos judiciais, por possuírem natureza precária (isto é, por não esgotarem a jurisdição ordinária), não se enquadram nas hipóteses autorizadoras de recursos especial e extraordinário, que se observam apenas nas *causas decididas em única ou última instância*, conforme exigido pelos artigos 102, inciso III, e 105, inciso III, da Constituição Federal.

Outra restrição fundamental diz respeito à necessidade de que os recursos dirigidos a esses tribunais delimitem a questão federal ou constitucional deduzida, a qual será objeto de exame pelas cortes. Configura ônus do recorrente, nesse sentido, delimitar com precisão qual a violação à Constituição ou à legislação federal está sendo alegada no recurso, o que comumente significa alegar a desconformidade de dada decisão em relação à interpretação jurídica realizada pelas cortes superiores – ou, o que é dizer o mesmo, alegar o desrespeito a um precedente judicial. Paralelamente à necessidade de delimitação do objeto recursal, tem-se a necessidade de que a questão federal ou constitucional deduzida no recurso tenha

---

matéria é bastante multifacetada e objeto de abordagens plurais (que não são livres de dissenso), além de encontrar séria recalcitrância na cultura jurídica nacional. Escaparia ao escopo deste trabalho abordar o tema com maior detalhamento. Para maior aprofundamento, cf., entre outros: MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016; MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.

<sup>26</sup> A questão é objeto da Súmula nº 279 do STF e da Súmula nº 7 do STJ.

<sup>27</sup> A questão é objeto da Súmula nº 735 do STF.



sido regularmente debatida pelas instâncias ordinárias,<sup>28</sup> o que a jurisprudência passou a denominar de prequestionamento da matéria.

É importante que se considere, nesse sentido, que o STJ, ao analisar as demandas que lhe são submetidas, está vinculado às disposições da legislação federal cuja violação está sendo alegada nos recursos e foi examinada pelo tribunal de origem. Deve o tribunal, portanto, ater-se às disposições legais deduzidas no recurso pela parte recorrente (pois estas delimitam o próprio objeto do recurso), embora possa julgar a questão federal com amparo suplementar em legislação diversa. Logo, a exiguidade de acórdãos, no âmbito do STJ, que se utilizam do Estatuto da Cidade na resolução de demandas urbanísticas pode ser tanto uma resistência da corte quanto dos próprios atores – públicos e privados – na adoção desse diploma como marco legal na elaboração de tais demandas.

Ocorre que, na prática, a análise de boa parte das demandas urbanísticas acaba sendo obstada por algumas dessas restrições cognitivas que marcam a atuação das cortes superiores, por alguns desses óbices que impedem a análise do mérito dos recursos. No caso de ações possessórias, por exemplo, a habitual concessão de liminar nas ações de reintegração de posse impede que a discussão seja levada à corte superior (pela referida vedação da Súmula nº 735 do STF), ao mesmo tempo em que desmobiliza, a partir do cumprimento dessas liminares, a atuação de grupos sociais defensores da ocupação urbana – que passa a ser dissipada a partir do cumprimento da liminar de reintegração.

Do mesmo modo, o fato de a Constituição Federal outorgar ao ente municipal a execução da política urbana (artigo 182, *caput*) – além de tornar a lei municipal do plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigo 182, §4º) – também dificulta substancialmente a apreciação de questões envolvendo o Estatuto da Cidade por parte do STJ. É preciso lembrar que o Estatuto da Cidade estabelece *normas gerais* para a política urbana, que sempre dependerão do plano diretor ou de lei específica para a regulamentação local dos instrumentos jurídicos e urbanísticos introduzidos pela lei federal, sendo raras as hipóteses de aplicação direta desta. Nesse quadro, por serem frequentemente resolvidas com base em legislação municipal, demandas envolvendo o Estatuto acabam sendo inadmitidas em razão do óbice da Súmula nº 280 do STF, segundo a qual, “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário” – também aplicável

<sup>28</sup> A necessidade de delimitação da questão federal ou constitucional – bem como a necessidade de enfrentamento prévio da matéria no âmbito da jurisdição ordinária – é decorrência da própria atribuição de competência, tal como prevista no texto constitucional, para julgamento de recurso especial pelo STJ (artigo 105, inciso III) e de recurso extraordinário pelo STF (artigo 102, inciso III). A propósito, importa atentar para o óbice da Súmula nº 280 do STF (“por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”), aplicável também no âmbito do STJ.

aos recursos especiais. Tal enunciado sumular, nesse sentido, acaba funcionando como um filtro impeditivo do debate sobre o Estatuto da Cidade no âmbito do STJ.

O que importa ter presente, enfim, é que a consideração desse conjunto de restrições é importante para que se qualifique as análises do acervo jurisprudencial das cortes superiores, evitando-se imprecisões e conclusões apressadas quanto à qualidade da jurisdição ofertada por esses tribunais. Feitas tais ressalvas quanto à natureza e aos limites da atuação dessas cortes, o tópico seguinte é dedicado a oferecer uma visão panorâmica sobre o legado jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do STJ. Um legado que, como se verá, mostra-se bastante exíguo (quantitativa e qualitativamente), compelindo os pesquisadores a realizarem o devido balanço crítico sobre a utilização do Estatuto da Cidade no âmbito do Poder Judiciário nos seus pouco mais de 20 anos de vigência.

### 3 A produtividade jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do STJ

Para mapear os acórdãos que interpretam o Estatuto da Cidade, utilizou-se a ferramenta de referência legislativa presente no sistema de pesquisa avançada fornecido pelo STJ.<sup>29</sup> A pesquisa foi realizada até a data de 16 de julho de 2021, podendo ser reproduzida a partir do preenchimento do campo de pesquisa “norma” com o número “10257” – relativo ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A consulta teve como resultado 27 acórdãos, dos quais 8 não possuem qualquer relação com o Estatuto. Foram identificados 6 acórdãos tratando indiretamente do diploma urbanístico. Nesses casos, no entanto, a resolução da controvérsia se deu a partir de fundamento legal estranho à presente pesquisa. Em quatro deles,<sup>30</sup> discutia-se o conceito de “ação social” previsto no artigo 26 da Lei nº 10.522/2002, concluindo a corte superior que o termo não engloba verbas federais para a execução de serviços de pavimentação de vias públicas (direito relacionado à infraestrutura urbana e aos serviços sociais previstos no artigo 2º da Lei nº 10.257/2001). No REsp nº 302.906/SP,<sup>31</sup> por sua vez, travou-se discussão relacionada diretamente à lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79). Por fim, no REsp nº 624.922/SC,<sup>32</sup> lê-se discussão processual relacionada à

<sup>29</sup> Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

<sup>30</sup> AgRg no REsp nº 1.4574.30/SE, 1. Turma, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 3 de dezembro de 2015, *Dje* 15 dez. 2015; REsp nº 1.5273.08/CE, Relator Min. Herman Benjamin, 2. Turma, julgado em 16 de junho de 2015, *Dje* 5 ago. 2015; AgRg no REsp 1.4900.20/PE, 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 5 de março de 2015, *Dje* 31 mar. 2015; REsp nº 1.3729.42/AL, 1. Turma, Relator Min. Benedito Gonçalves, julgado em 1 de abril de 2014, *Dje* 11 abr. 2014.

<sup>31</sup> 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 26 de agosto de 2010, *Dje* 1 dez. 2010.

<sup>32</sup> 3. Turma, Relator Min. Carlos Alberto Menezes Direito, julgado em 4 de agosto de 2005, *Dje* 7 nov. 2005.

preclusão da possibilidade de utilização do instituto da usucapião especial urbana como matéria de defesa.

Foram identificados ainda 3 acórdãos cujas questões de fundo tratam do Estatuto da Cidade, porém todos tiveram o exame prejudicado por depender da análise de lei local (óbice da Súmula nº 280 do STF). Em 2 deles,<sup>33</sup> pretendia-se discutir questão envolvendo a outorga onerosa do direito de construir (artigo 4º, inciso V, alínea “n”, do Estatuto da Cidade). O terceiro versava sobre controvérsia relacionada à interpretação do artigo 35 do Estatuto,<sup>34</sup> dispositivo que trata da transferência do direito de construir. Segundo o juízo de inadmissibilidade do recurso (o qual prejudica o exame do mérito da questão de direito proposta pela parte recorrente),

em razão do que dispõe o art. 35 do Estatuto da Cidade, para saber acerca da possibilidade de se transferir o direito de construir quando o imóvel for tombado, é necessária a análise de Lei do Município de Santos. Por essa razão, patente a incidência da Súmula 280/STF.

Finalmente, foram encontrados 10 acórdãos que tratam de casos envolvendo o Estatuto da Cidade, com julgamento de mérito. No RMS nº 55.090/MG<sup>35</sup>, discutiu-se o tombamento previsto pelo artigo 4º, inciso V, alínea “d”, definido “como um dos instrumentos da política urbana, reforçando a competência do Município para dispor e gerir o solo, mediante plano diretor (art. 4º, III, a)”. O REsp nº 1517822/SP (Relator Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21 de fevereiro de 2017, *Dje* 24 fev. 2017) define que o artigo 12, §2º, do Estatuto da Cidade estabelece espécie de presunção apenas relativa de hipossuficiência do autor da ação de usucapião especial urbana, podendo ser afastada conforme o caso concreto.

O REsp nº 1.2755.59/ES<sup>36</sup> trata do procedimento e dos requisitos para a citação de vizinhos no processo de usucapião especial urbana. O AgInt no AREsp nº 857.532/RJ<sup>37</sup> e o AgRg no REsp nº 1.2376.23/RJ<sup>38</sup> tratam do artigo 11 do Estatuto: “Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo”. Os julgados estabeleceram que a regra de sobrestamento prevista naquele dispositivo alcança apenas as ações propostas

<sup>33</sup> AgRg no AREsp nº 41.384/DF, Relator Min. Humberto Martins, 2. Turma, julgado em 6 de outubro de 2011, *Dje* 14 out. 2011; AgRg no Ag nº 1.3675.20/DF, 1. Turma, Relator Min. Hamilton Carvalhido, julgado em 22 de fevereiro de 2011, *Dje* 15 mar. 2011.

<sup>34</sup> AgRg no AREsp nº 179.340/SP, 2. Turma, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20 de novembro de 2012, *Dje* 26 nov. 2012.

<sup>35</sup> 1. Turma, Relator Min. Gurgel de Faria, julgado em 21 de novembro de 2019, *Dje* 3 dez. 2019.

<sup>36</sup> 4. Turma, Relator Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 7 de junho de 2016, *Dje* 6 ago. 2016.

<sup>37</sup> 4. Turma, Relator Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 24 de maio 2016, *Dje* 1 jun. 2016.

<sup>38</sup> 3. Turma, Relator Min. Sidnei Beneti, julgado em 17 de maio 2011, *Dje* 26 maio 2011.

após o início do procedimento da usucapião especial urbana, não havendo incidência da regra para aquelas propostas anteriormente.

O REsp nº 1.3600.17/RJ<sup>39</sup> versa sobre o julgado do STF que, à luz do artigo 183 da Constituição Federal, estabeleceu os requisitos para a usucapião especial urbana pela sistemática da repercussão geral (RE nº 422.349/RS). Em referido julgado da Corte Suprema, estabeleceu-se que, uma vez preenchidos os requisitos impostos pelo dispositivo constitucional em tela para a aquisição de domínio sobre bem imóvel – i) estar localizado em área urbana; ii) ter no máximo duzentos e 50 metros quadrados; iii) pelo prazo de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; iv) utilizado para moradia do possuidor ou de sua família –, seria inconstitucional a negativa do direito de propriedade ao possuidor com base em requisito estabelecido por lei infraconstitucional (no caso, de imposição adicional supostamente criada por plano diretor do município).

O REsp nº 1221243/PR<sup>40</sup> trata dos requisitos necessários à usucapião especial urbana,<sup>41</sup> especificamente em relação à observância de *animus domini*. No caso, a Corte Superior concluiu, considerando as particularidades do caso, que “a posse, que, nos casos em questão, deve ser revestida de passividade e mansuetude, não estava ocorrendo”, especialmente porque “durante o período em que os recorrentes estiveram na posse do imóvel, o bem foi hipotecado e vendido a terceiros, e a CEF realizou avaliações no bem, fazendo vistorias *in locu*” (p. 8 do acórdão). O acórdão recebeu a seguinte ementa:

PROCESSO CIVIL. USUCAPIÃO. POSSE. *ANIMUS DOMINI* NÃO CONFIGURADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

1. O Tribunal não está obrigado a pronunciar-se acerca de todos os artigos de lei invocados no recurso especial, desde que decida a matéria suscitada, adotando fundamento suficiente para embasar a manifestação jurisdicional. A omissão que enseja o cabimento dos embargos diz respeito a questões apreciadas, não aos argumentos trazidos no recurso.

2. A mera repetição dos fundamentos da sentença pelo acórdão da apelação, a princípio, não acarreta prestação jurisdicional deficiente, desde que tais fundamentos contenham a análise dos pontos controvertidos submetidos à decisão judicial.

3. Imóveis destinados à população de baixa renda e financiados por meio do Sistema Financeiro de Habitação, gerido pela Caixa Econômica

<sup>39</sup> 3. Turma, REsp nº 1.3600.17/RJ, Relator Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 5 de maio 2016, *Dje* 27/05/2016.

<sup>40</sup> 3. Turma, Relator Min. João Otávio de Noronha, julgado em 25 de fevereiro de 2014, *Dje* 10 mar.2014.

<sup>41</sup> “Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

Federal, não estão sujeitos à aquisição originária pela usucapião urbana especial do Estatuto da Cidade se, no período de cinco anos de posse previsto no art. 9º da Lei n. 10.257/2001, a CEF promovia os atos jurídicos necessários à retomada e refinanciamento.

4. Para efeitos da usucapião, mesmo a especial urbana, a posse exercida com animus domini ultrapassa a mera vontade de possuir, devendo resultar do título pelo qual é detida, de forma que posse decorrente de relações contratuais que afetem o proprietário do imóvel prescinde do animus domini.

5. Recurso especial desprovido.

(REsp 1221243/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe 10/03/2014).

Dos mais relevantes – por trazerem controvérsias relacionadas às especificidades do diploma legal em estudo com maior densidade dogmática –, em primeiro lugar aparece o REsp nº 1846075/DF,<sup>42</sup> no qual, nos termos do voto do relator:

(...) os recorrentes pretendem manter quiosques e trailers comerciais que instalaram sobre calçadas. Incontroverso que a área em disputa é de uso público e que tanto a ocupação do terreno como a atividade comercial em si carecem de regular aprovação estatal, por ausência de licitação e licenciamento.

No caso, os proprietários delimitaram o pedido indicando violação das leis distritais nº 4.457/09 e 4.257/08, bem como do Decreto nº 36.948/15. O acórdão julgou o mérito da demanda, negando provimento ao recurso. Utilizou o CC e o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) para definir o conceito de calçada, apontando que “as calçadas compõem a família dos bens públicos”, cuja ocupação por agentes privados, portanto, está sujeita ao controle do Estado. O Estatuto da Cidade (não referido pela parte recorrente) aparece como paradigma para a formulação de políticas judiciais que tenham repercussão na garantia “do direito a cidades sustentáveis”. O julgado, enaltecendo o efeito prospectivo de sua previsão legal, assim como a natureza difusa do direito fundamental em questão, justifica a relevância de políticas públicas atentas à sua concretização em nível que, contemporaneamente, pode parecer “irrealista”. A seguinte passagem integra a ementa do acórdão:

(...)

5. Em País ainda marcado pela ferida aberta das favelas e por fração significativa de pessoas vivendo ao relento, sem teto, poderia soar irrealista esperar que o Judiciário se preocupe com a existência, conservação e proteção de calçadas. Nada mais equívocado, no entanto,

<sup>42</sup> 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 3 de março de 2020, DJe 18 maio 2020.

pois o autêntico juiz se revela quando decide questões jurídicas que, embora aparentem atrelamento a dificuldades do presente ou a concepções obsoletas do passado, se projetam sobre as gerações futuras. E, não é segredo, calçadas e cidades do amanhã se formam no seio do caos urbano da nossa época, mesmo que ainda não passem de esqueletos imperfeitos à espera, mais adiante, de corpo imaginado ou de destino prometido pela Constituição e pelas leis.

Essa exatamente a expectativa que o Estatuto da Cidade deposita - se faltar ou falhar ação administrativa ou sobrar cobiça individual - no Judiciário brasileiro, ao prescrever que a Política Urbana deve garantir o “direito a cidades sustentáveis”, em favor das “presentes e futuras gerações” (Lei 10.257/2001, art. 2º, I).

Na sequência, mostra-se bastante relevante o REsp nº 1820792/RN.<sup>43</sup> Em apertada síntese, trata-se de caso em que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) reconheceu o potencial dano paisagístico decorrente de um empreendimento imobiliário, porém afastou a possibilidade de tutela do bem comum a partir de instrumentos legais. O voto condutor resumiu a questão citando o acórdão recorrido nos seguintes termos (p. 13 de 5):

O acórdão recorrido noticia (fl. 1438):

Narra após a concessão da licença em favor da Natal Real State foi observado que requisitos obrigatórios não foram atendidos, como por exemplo: a avaliação do impacto na paisagem do Morro do Careca e o impacto de trânsito, tendo em vista trata-se a Vila da Ponta Negra de vila de pescadores, cujo acesso é feito em mão única. Defende que a concessão original da licença, o aspecto paisagístico não foi objeto de estudo prévio, o que motivou invalidação da licença, diante da possibilidade de causar dano ambiental irreversível.

O aresto vergastado, apesar de reconhecer que a construção realizada pela recorrida prejudica a plena fruição da paisagem, além de constituir poluição visual atentatória ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, decidiu que o empreendimento imobiliário deve ser considerado regular não só em razão de terem sido iniciadas as obras com base em licença ilegal, mas também porque a plena visibilidade do citado patrimônio paisagístico e histórico da cidade de Natal deve ceder a necessidades impostas pelo crescimento das cidades, o que beneficia o interesse privado em detrimento do público.

O STJ decidiu a questão a partir de cânones clássicos do direito administrativo, notadamente no que diz respeito à autotutela administrativa e ao entendimento

---

<sup>43</sup> 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 5 de dezembro de 2019, *Dje* 22 out. 2020.

firmado pela Súmula nº 473 do STF.<sup>44</sup> No caso, o Estatuto da Cidade foi referido por um dos recorrentes: o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte apontou violação aos artigos 2º, inciso XII, e 4º, inciso VI, ambos do diploma urbanístico. Assim como visto no REsp nº 1846075/DF, o Estatuto da Cidade aparece como principal referência legal no ponto em que o acórdão trata da garantia ao direito à cidade em sentido amplo, aqui compreendido em sua perspectiva de direito difuso à preservação do patrimônio público paisagístico. Confirma-se a seguinte passagem da ementa:

19. Finalmente, consigne-se que seria despropósito imaginar que o ordenamento jurídico brasileiro não reconheça, ignore ou não atribua valor jurídico à paisagem. É exatamente o contrário, a começar pelo Código Civil (“O direito de propriedade deve ser exercido (...) de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais”, art. 1.228, §1º, destaque acrescentado). Na mesma linha, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente considera poluição “atividades que direta ou indiretamente afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente” (Lei 6.938/1981, art. 3º, III, “d”, grifo acrescentado).

E, mais especificamente, o Estatuto da Cidade, como diretriz geral da Política Urbana: a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (Lei 10.257/2001, art. 2º, XII, grifo acrescentado).

Por fim, tem-se o REsp nº 1135807/RS,<sup>45</sup> assim sintetizado:

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Município de Esteio, em vista da desafetação de área de uso comum do povo (praça) para a categoria de bem dominical, nos termos da Lei municipal 4.222/2006. Esta alteração de status jurídico viabilizou a doação do imóvel ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com o propósito de instalação de nova agência do órgão federal na cidade.

O Ministério Público estadual recorreu, apresentando fundamentação resumida pelo relator nos seguintes termos:

O recorrente alega violação do art. 87 do CPC, por haver competência superveniente da Justiça Federal, e do art. 99, I, do CC, pois não se pode desafetar bem público inalienável, nos termos da lei orgânica

<sup>44</sup> “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

<sup>45</sup> 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 15 de abril de 2010, *Dje* 8 mar. 2012.

municipal. Sustenta ser necessária a modificação prévia da lei orgânica do ente recorrido para que se possibilite a referida desafetação, não bastando mera edição de lei ordinária municipal. Requer a reforma do julgado para que se declare a nulidade: a) do processo por incompetência da Justiça estadual ou, sucessivamente, b) da Lei municipal 4222/2006, restabelecendo-se a destinação do imóvel (fls. 206-218).

A alegada violação ao artigo 87 do Código de Processo Civil foi julgada improcedente no mérito. A questão federal delimitada pelo artigo 99, inciso I, do Código Civil, por sua vez, foi julgada prejudicada considerando o óbice da Súmula nº 280 do STF, na medida em que resolvida pela Corte local a partir de interpretação de lei municipal. Assim, a referência ao Estatuto da Cidade aparece a partir de manifestação espontânea da Corte Superior, não constando nas razões do recurso especial. Trata-se de verdadeira argumentação realizada em *obiter dictum*, referindo o artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 10.257/2001 de modo a afirmar a importância de praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos na concretização do direito à cidade. Tal consideração aparece na ementa do julgado:

2. Praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porquanto encarnam o ideal de qualidade de vida da cidade, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a urbe se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível.

3. Tais espaços públicos são, modernamente, objeto de disciplina pelo planejamento urbano, nos termos do art. 2º, IV, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), e concorrem, entre seus vários benefícios supraindividuais e intangíveis, para dissolver ou amenizar diferenças que separam os seres humanos, na esteira da generosa acessibilidade que lhes é própria. Por isso mesmo, fortalecem o sentimento de comunidade, mitigam o egoísmo e o exclusivismo do domínio privado e viabilizam nobres aspirações democráticas, de paridade e igualdade, já que neles convivem os multifacetários matizes da população: abertos a todos e compartilhados por todos, mesmo os “indesejáveis”, sem discriminação de classe, raça, gênero, credo ou moda.

Conforme apontado, dos 27 resultados da busca, constatou-se a ocorrência de 13 acórdãos cuja matéria tem relação direta com o Estatuto da Cidade. Em 3 deles, o exame do mérito foi prejudicado pela necessidade de interpretação de lei local (óbice da Súmula nº 280 do STF). Apesar da baixa amostragem, percebe-se que as discussões relacionadas à outorga onerosa do direito de construir (artigo 4º, inciso V, alínea ‘n’) e à transferência do direito de construir (artigo 35) não puderam ser devolvidas à Corte Superior por envolverem interpretação de legislação municipal.



Dos 10 acórdãos que tratam de casos envolvendo o Estatuto da Cidade com julgamento de mérito, há recorrência de questões procedimentais (forma de citação de proprietários lindeiros no processo de usucapião especial urbana, suspensão de ações possessórias propostas após o início do procedimento usucapião especial urbana etc.).

Em análise dos três casos em que houve julgamento de mérito qualificado por exame aprofundado das particularidades dogmáticas do direito urbanístico e delimitado por interpretação de dispositivos do Estatuto da Cidade, tem-se, em resumo: i) no REsp nº 1846075/DF, o Estatuto da Cidade é consignado pelo acórdão a partir de manifestação espontânea do Ministro Relator (já que não referido pela parte recorrente), sendo utilizado como parâmetro para a formulação de políticas judiciais com impacto no “direito a cidades sustentáveis”; ii) no REsp nº 1820792/RN, a corte reconheceu a densidade normativa do direito difuso à preservação do patrimônio público paisagístico, com referência expressa ao artigo 2º, inciso XII, do Estatuto da Cidade;<sup>46</sup> iii) por fim, no REsp nº 1135807/RS, observa-se fundamentação deduzida em *obiter dictum*, tratando da importância de praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos na concretização do direito à cidade – novamente há referência expressa ao Estatuto (artigo 2º, inciso IV).<sup>47</sup>

Tratando desses três casos, chama atenção, em primeiro lugar, o fato de todos terem sido relatados pelo Ministro Herman Benjamin, integrante da Segunda Turma. Ademais, em apenas um dos casos houve referência ao Estatuto da Cidade pelas partes do processo. Nos outros dois, a referência ao Estatuto da cidade aparece a partir de manifestação espontânea do Ministro relator. Tais circunstâncias reforçam a percepção acerca da baixa repercussão do Estatuto da Cidade nas instâncias ordinárias, bem como a relevância do papel desempenhado por membro específico da corte superior na delimitação de questões envolvendo o direito à cidade a partir de referido diploma legal.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
(...)

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (...).”

<sup>47</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
(...)

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (...).”

<sup>48</sup> Fernanda Oliveira (2023, p. 54) em dissertação de mestrado, chega à constatação semelhante: “Considerado um único ano da pesquisa (2020 ou 2021) de processos de parcelamento do solo julgados no STJ já fica estampada a invisibilidade do direito à cidade. O STJ julgou mais de 150 processos de um único tema de direito à cidade nos anos de 2020 e 2021, mas em 20 anos referiu o Estatuto da Cidade em menos de 40 acórdãos”.

## 4 Conclusões

A partir dessa referência sintética ao conjunto de acórdãos que tematizam o Estatuto da Cidade no âmbito do STJ, as conclusões são pouco alentadoras quanto à produtividade jurisprudencial desse diploma. Decorridos mais de 20 anos de vigência de uma legislação tão relevante e abrangente, marco legal da política urbana brasileira, chama a atenção que o STJ tenha proferido apenas 27 acórdãos interpretando o seu conteúdo. Mais do que a exígua quantidade de acórdãos, no entanto, a constatação mais grave é de ordem qualitativa: refere-se à ausência de qualquer manifestação da corte quanto aos conceitos, instrumentos e institutos medulares relativos aos conflitos urbanos e ao direito urbanístico de um modo geral.

Tendo-se em conta que o STJ é o tribunal responsável por outorgar sentido último e unidade à legislação federal, caberia à corte conferir maior precisão e densidade jurídicas a tais conceitos estruturantes do Estatuto da Cidade – como o são os de “direito à cidade”, “função social da propriedade”, “regularização fundiária”, “gestão orçamentária participativa”, para ficar em alguns poucos exemplos. Caberia à Corte, nesse sentido, enfrentar temas urgentes e complexos como a necessidade de comprovação do cumprimento da função social para fins de proteção da tutela possessória; os requisitos, limites e procedimentos juridicamente admitidos para cumprimento de ordens de reintegração de posse; a exigência de que as populações atingidas componham a relação processual em demandas congêneres, configurando-se hipótese de litisconsórcio passivo necessário; e tantos outros.

O fato é que nenhum dos poucos pronunciamentos coletivos do STJ enfrentou qualquer dessas questões. Mas não se pode dizer que tais conclusões sejam surpreendentes: se as pesquisas do campo demonstram a baixa incidência do estatuto nas demandas envolvendo conflitos urbanos nas diversas comarcas do país, nenhuma razão leva a crer que a legislação teria maior ressonância na corte superior. Nesse quadro, é preciso refletir sobre as razões que levam o Poder Judiciário a ser tão indiferente (ou mesmo refratário) em relação ao Estatuto da Cidade – marco legal que, desde sua gênese, pretendeu-se uma ruptura paradigmática na regulação da política urbana brasileira.

Uma reflexão desse tipo certamente constatará que a agenda idealizada pelo Estatuto da Cidade não foi minimamente incorporada pelas instituições que compõem o sistema de justiça. Com efeito, por se tratar de um diploma legal carente de mecanismos de cogência, a efetividade do Estatuto perante os atores públicos e privados depende de uma atuação concertada de instituições como Ministério Público, Defensoria Pública e procuradorias municipais e estaduais. A baixa repercussão da legislação no âmbito do STJ, nesse sentido, certamente guarda relação com a inação dessas instituições em provocar a jurisdição extraordinária para que

se manifeste sobre algumas questões-chaves relacionadas à tutela do direito à moradia e do direito à cidade.

Os resultados desta investigação sugerem que uma atuação focada na principiologia do direito urbanístico – plasmada justamente nas diretrizes da política urbana contidas no artigo 2º da lei federal – pode ser um caminho estratégico para provocar o STJ a conferir mais densidade normativa ao Estatuto da Cidade. E pode ser uma forma eficaz de escapar de óbices recorrentes ao julgamento de mérito em demandas de natureza urbanística, como a mencionada Súmula nº 280 do STF. Não é por acaso que os três acórdãos destacados entre aqueles que receberam julgamento de mérito envolvendo interpretação do Estatuto da Cidade se fixaram nas diretrizes da política urbana estabelecidas pela lei, não tendo se debruçado sobre instrumentos jurídico-urbanísticos que dependem de lei municipal específica para sua conformação – tais como a outorga onerosa do direito de construir, a notificação para parcelamento ou edificação compulsória ou a operação urbana consorciada. Também não há de ser por acaso que os acórdãos significativos para a investigação sejam da lavra de um único magistrado da corte, o ministro Herman Benjamin, com obras e trajetória notadamente comprometidas com a sustentabilidade urbano-ambiental. Tal destaque individual pode ser sinal da ausência de maiores conhecimentos sobre o Estatuto da Cidade por parte dos demais ministros do STJ.

O desconhecimento desse diploma no meio jurídico nacional, na verdade, é um problema frequentemente realçado pela literatura do campo. Desde sua promulgação, ocorrida no mês de julho de 2001, presumia-se que a efetivação do Estatuto da Cidade seria um processo gradual e conflitivo, por contrariar interesses econômicos com grande poder de influência nas formas de reprodução das cidades brasileiras. Era previsível, nesse sentido, que haveria resistências permanentes à implementação do Estatuto e disputas sistemáticas sobre a interpretação de seu conteúdo. Dificilmente se poderia prever, contudo, que a resistência em encampar a ambiciosa agenda proposta pelo Estatuto poderia vir das próprias instituições encarregadas de sua implementação.

---

#### **Urban order in court: The City Statute and the Superior Court of Justice**

**Abstract:** Twenty-three years after the approval of the City Statute, it is necessary to take stock of the validity of this legislation. Such a review must necessarily consider the legal repercussions of the Statute; in other words, it must consider how and to what extent the jurisdictional bodies have handled this legal framework in the protection of disputes involving urban order. This paper aims to contribute to this diagnosis by analyzing the jurisprudential legacy of the City Statute within the scope of the Superior Court of Justice and also advancing some hypotheses about the reasons for the scarcity of this legacy and the challenges it poses to the protection of the right to the city and housing.

**Keywords:** City Statute. Superior Court of Justice. Jurisprudence. Urban conflicts. Judiciary.

---

## Referências

- ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito GV*, [S. l.], v. 7, p. 391-416, 2011.
- ALFONSIN, B. M.; ROCHA, A.; AMIN, L. A.; CORTESE, V. A. B.; PEREIRA, P. P.; BERTHOLD, S.; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, [S. l.], v. 7, p. 421-453, 2016.
- CENSO 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas. *Agência Notícias IBGE*, Rio de Janeiro, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*. Brasília, DF: CNJ, 2021.
- JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016.
- MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.
- MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 2047-2071, 2017.
- MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.
- MORETTI, Julia Azevedo. Direito urbanístico na jurisprudência: desafios de método e estudo sobre a aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da AJURIS*, [S. l.], v. 47, n. 149, p. 189-218, 2021.
- OLIVEIRA, Fernanda Machado de. *A invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro – 2001/2021*. 2023. 138 f. Orientador: Betânia de Moraes Alfonsin. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2023.
- RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 111-128, 2020.
- TAVOLARI, B. M. D.; PUPPIO, M. G.; SILVA, L. C.; BARIANI, L. F. Função social da propriedade na pandemia: análise das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 3, p. 47-72, 2021.

---

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

PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; CORTESE, Vicente de Azevedo Bastian; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A ordem urbanística em juízo: o Estatuto da Cidade e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 9-28, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART01.RS.

---

# As Parcerias Público-Privadas (PPPs) brasileiras sob análise crítica: uma história de concessões<sup>1</sup>

**Thaís Nassif**

Mestre e graduada em Arquitetura e Urbanismo. Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista de pós-doutorado júnior do CNPq no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição (NPGAU). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9548-7346>.

**Resumo:** Este artigo examina a evolução e as transformações históricas dos instrumentos jurídicos voltados à terceirização de obras e serviços públicos conhecidos como *concessões*, no Brasil, desde o século XIX até os dias atuais. O estudo destaca, em particular, as condições oferecidas historicamente pelo Estado aos capitais investidos nesses contratos, que se expressam na extensão de garantias e na redução de riscos financeiros, como o fator constitutivo de um mercado brasileiro de concessões. Do contexto contemporâneo, o artigo analisa como o direito administrativo brasileiro tem sido flexionado nas últimas décadas para favorecer a criação e expansão desse mercado, em consonância com as tendências globais do campo associadas ao processo de neoliberalização. Além disso, o estudo se aprofunda na forma de operação das concessões vigentes no país, observando o fenômeno crescente de sua difusão entre as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), e avalia os impactos financeiros, fiscais e políticos dessas concessões na produção de infraestruturas e na provisão de serviços públicos no país.

**Palavras-chave:** Estado. Neoliberalização. Infraestrutura. Serviços públicos. Direito administrativo.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Concessões no Brasil do século XIX aos anos 1990 – 3 Tendências do direito administrativo – 4 Os modelos de concessão vigentes na legislação brasileira – 5 Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

Desde a recessão da década 1970, como parte de um conjunto de transformações estruturais da economia capitalista, que Peck e Tickell chamam de

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de Bolsa de Pós-doutorado júnior concedida a autora e no contexto do projeto “Outra lógica da prática para moradia e cidade: o direito de existir” (Chamada CNPq/MCTI nº 10/2023 – Faixa B – Grupos Consolidados). As análises aqui apresentadas têm origem na elaboração da tese de doutorado da autora, desenvolvida com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (CAPES), Código de Financiamento nº 001.

*neoliberalização*,<sup>2</sup> tem-se observado a difusão das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs). Isto é, de arranjos normativos que têm introduzido novas formas estruturadas de associação entre Estado e iniciativa privada visando a gestão pública ou a viabilização de projetos específicos.<sup>3</sup>

No contexto brasileiro, são comumente chamados de PPP desde arranjos para o oferecimento de incentivos e subsídios fiscais, passando pelas chamadas Operações Urbanas Consorciadas, até múltiplas formas de terceirização de obras e de serviços públicos. Este artigo tem como foco um tipo específico de instrumento jurídico que recebe tal alcunha: as chamadas *concessões*, especificamente aquelas que envolvem a terceirização pelo Estado para a iniciativa privada da produção de infraestruturas e/ou da provisão de serviços públicos, categoria que inclui (mas não se restringe a) os dois instrumentos que recebem legalmente o designio de PPP no Brasil – a Concessão Administrativa e a Concessão Patrocinada.<sup>4</sup>

Não obstante o fenômeno recente de sua difusão junto às demais PPPs, as concessões não são nenhuma novidade na prática do Estado burguês. No entanto, o entendimento e a forma de operação do que se denomina por concessão não são homogêneos histórica ou geograficamente e, de fato, apresentam derivações importantes na própria legislação brasileira contemporânea. Diante da variedade de modelos do que se entende por concessão e dos potenciais impactos desses instrumentos no desenvolvimento socioeconômico de cidades, regiões e nações, propõe-se aqui traçar seu histórico no contexto brasileiro.

Ao apresentar as transformações das concessões brasileiras ao longo do tempo, propõe-se contextualizá-las em relação àquelas do modo de regulação capitalista, e construir as devidas pontes entre a análise da legislação e seus impactos financeiros, fiscais e políticos refletidos na reprodução do espaço urbano. Em particular, propõe-se destacar as condições oferecidas pelo Estado aos capitais investidos nesses contratos, que se expressam na extensão de garantias e na redução de riscos financeiros.

Para tanto, são abordados debates do campo do direito, oferecendo especial destaque aos dissensos estabelecidos internamente ao campo na medida em que este tem sido flexionado a serviço da instituição e da expansão de um mercado de

<sup>2</sup> PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing Space. *Antipode*, [S. l.], n. 34, p. 380-404, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>. Acesso em: abr. 2021.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, Parceria Público-Privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019; SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 141-158.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: maio 2021.

concessões no Brasil. Também recebem destaque algumas das tendências internacionais no campo do direito administrativo, características da neoliberalização, assim como a forma como essas se manifestam nos marcos jurídicos que instituem os modelos de concessão vigentes no país.

Antes de prosseguir à análise proposta, é preciso definir com maior precisão o que é uma concessão. Como explica Tácito,<sup>5</sup> a partir das primeiras experiências do período moderno com esse instrumento, que datam internacionalmente do século XVIII, ele pode ser compreendido como um tipo de “contrato de obras públicas em que o empresário, a par do encargo da realização da obra, recebe a autorização de explorá-la por algum período, de modo a se ressarcir do investimento feito”. Esse princípio – de remuneração da produção de infraestruturas por meio da exploração privada de sua operação (a provisão de serviços) – se fará presente também nas formas contemporâneas de concessão. No entanto, cabe destacar que a produção de infraestruturas não é condicionante para a caracterização do instrumento, ou seja, uma concessão pode abranger apenas a provisão/exploração econômica de serviços. Assim, Tácito define uma concessão genericamente como uma “forma de delegação da gestão de um serviço público, atribuída a um empresário movido por finalidade lucrativa, mas submetido à predominância da destinação que marca este serviço público”.<sup>6</sup>

Apesar de estabelecer tal definição generalizante, Tácito afirma que as concessões teriam se transformado substancialmente desde as primeiras experiências nacionais com o instrumento no século XIX até o final do século XX, quando escreve o autor.<sup>7</sup> Argumenta-se aqui que essas transformações se aprofundariam ao longo das primeiras décadas do século XXI e que estão fundamentalmente relacionadas às *incertezas*, aos *riscos* e às *garantias* oferecidas pelo Estado aos capitais investidos nesses contratos. Faz-se necessário adiantar prontamente esse entendimento, que se propõe construir ao longo deste artigo, para que esses três conceitos possam ser devidamente estabelecidos.

De início, é preciso esclarecer que *risco* não é sinônimo de *incerteza*. Como explica Sant’Anna,<sup>8</sup> diferentemente desta, aquele consiste em um “evento aleatório

<sup>5</sup> TÁCITO, Caio. Reforma do estatuto de concessões de serviços públicos. *Temas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Imprensa 1997. v. 1, p. 17.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 16. Cabe aqui esclarecer que o termo concessão não é utilizado exclusivamente em referência a arranjos estabelecidos entre Estado e iniciativa privada ou mesmo relacionados à provisão de infraestruturas e serviços. Também são chamadas de concessões tanto a transferência de responsabilidades dentro da própria estrutura administrativa estatal (seja entre esferas de governo ou dessas para autarquias ou empresas públicas), como a autorização à particulares para a exploração de bens públicos (por exemplo, aquelas relacionadas à exploração minerária). Neste artigo, no entanto, não se pretende discutir essas outras formas de concessão, mas sim aquelas que condizem com a definição acima relacionada.

<sup>7</sup> TÁCITO, 1997.

<sup>8</sup> SANT’ANNA, Lucas Moraes Cassiano. *Aspectos orçamentários das Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Almedina, 2018. p. 106.

passível de previsão probabilística” que, portanto, pode ser previamente estabelecido e alocado a uma ou a outra parte em uma relação contratual. Assim, o risco é abordado – na teoria e na prática – como algo que pode ser calculado e gerenciado. Nesse sentido, Kury acrescenta que “riscos geralmente podem ser precificados, mas incertezas não”.<sup>9</sup> Portanto, alocar ônus previsíveis e que geralmente são precificáveis à parte do poder público em contratos firmados com particulares conforma o que se entende aqui por *garantia*.

Para além desta introdução, este artigo se organiza em outras quatro seções, totalizando cinco. Na segunda seção, inicia-se a apresentação do histórico das concessões no Brasil, partindo-se do século XIX e alcançando os anos 1990. Na terceira seção, são apresentadas as principais tendências do direito administrativo sob o processo de neoliberalização, que estabelecem o pano de fundo para o surgimento dos modelos de concessão vigentes no país. Em seguida, na quarta seção, o histórico das concessões brasileiras é retomado e alcança a contemporaneidade, com destaque para as inovações introduzidas pela chamada Lei das Concessões,<sup>10</sup> seguidas daquelas introduzidas pela chamada Lei das PPPs.<sup>11</sup> Por fim, na quinta seção, são tecidas considerações finais a respeito do papel do Estado na formação de um mercado brasileiro de concessões e seus reflexos na produção de infraestruturas e na provisão de serviços públicos no país.

## 2 Concessões no Brasil do século XIX aos anos 1990

### 2.1 As primeiras experiências

Como conta Tácito, as primeiras experiências com as concessões no Brasil Império ou mesmo aquelas posteriores à proclamação da República, que se multiplicaram até a década de 1930, não observavam uma norma unificada de critérios e princípios que tratassem da sua aplicação.<sup>12</sup> A modicidade das regras, quando muito fixadas por regulamentações setoriais, conferia flexibilidade para o estabelecimento caso a caso de condições contratuais que, sem dúvida, poderiam ser vantajosas para os concessionários. No entanto, o esparso arcabouço jurídico também implicava ao menos duas inconveniências para os potenciais concessionários de então.

<sup>9</sup> KURY, Felipe. Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 99, 2014.

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em: maio 2021.

<sup>11</sup> *Idem*, 2004.

<sup>12</sup> TÁCITO, 1997.



Primeiramente, a opacidade decorrente da diversidade regulatória dificultava a exploração do mercado nacional como um todo e, em segundo lugar, talvez mais importante, o cumprimento de quaisquer arranjos contratuais eventualmente firmados não gozava de maiores proteções jurídicas. Em especial, cláusulas contratuais chaves para a garantia de retornos financeiros – as chamadas *cláusulas financeiras* – estavam sujeitas a mudanças impostas à frágil regulação existente, particularmente diante da longa duração desses contratos, que normalmente compreendiam várias décadas. Destaca-se, assim, uma estreita relação estabelecida entre a ausência de regularidade normativa e o que se definiu acima como *incerteza*, abordada na literatura pelos termos *insegurança jurídica* ou *incerteza jurisdicional*.<sup>13</sup>

A incerteza jurisdicional em relação às cláusulas financeiras merece especial destaque no histórico aqui apresentado, pois, como também conta Tácito, desde o Império, as concessões foram acompanhadas no Brasil do oferecimento de subvenções aos concessionários e de garantias do retorno de seus investimentos.<sup>14</sup> O caso das concessões do setor ferroviário é ilustrativo da importância dessas cláusulas. A saber, em 1828, o governo imperial já havia autorizado a construção e exploração de vias em geral à iniciativa privada quando, no Período Regencial, em 1835, autorizou especificamente a construção e exploração de ferrovias por empresas nacionais ou estrangeiras na forma de concessões.<sup>15</sup> No entanto, a produção dessas infraestruturas não despertou o interesse de investidores privados até a década de 1850, quando da promulgação do Decreto nº 641/1852,<sup>16</sup> que instituiu isenções de impostos e a chamada *garantia de juros* de 6% sobre o capital investido no setor. Estabelecidas essas garantias estatais de retorno sobre os investimentos privados, em 1854, D. Pedro II inaugurou o primeiro trecho de linha ferroviária no Brasil.<sup>17</sup>

Além da garantia de juros, Romano destaca que também constavam comumente nos contratos de concessão de então a chamada *cláusula ouro* que, como

<sup>13</sup> ENGLER, Mario. Lições aprendidas com a linha 4 do metrô de São Paulo. *Cadernos FGV Projetos*, v. 9, n. 23, p. 104, 2014; REDOSCHI, Dagoberto Antonio. Parcerias Público-Privadas: desafios e oportunidades. *Cadernos FGV Projetos*, v. 9, n. 23, p. 104, 2014; SUNDFELD, Carlos Ari. O direito e as parcerias empresariais e contratuais entre Estado e particulares. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 104, 2014.

<sup>14</sup> TÁCITO, *op. cit.*

<sup>15</sup> BRASIL. *Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835*. Autorisa o Governo a conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Imperio para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul (...). Rio de Janeiro: Governo do Império do Brasil, 1835. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-101-31-outubro-1835-562803-publicacaooriginal-86906-pl.html>. Acesso em: maio 2021.

<sup>16</sup> *Idem*. *Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852*. Autorisa o Governo para conceder a huma ou mais companhias a construcção total ou parcial de hum cminho de ferro que, partindo do Municipio da Côrte (...). Rio de Janeiro: Governo do Império do Brasil, 1852. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL641-1852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL641-1852.htm). Acesso em: maio 2021.

<sup>17</sup> CECHIN, José. *A construção e operação das ferrovias no Brasil do século XIX*. 1978. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978; PAULA, João Antonio de. *Capitalismo no Brasil*. Belo Horizonte: Kotter Editorial, 2021.

explica o autor, autorizava o estabelecimento das obrigações devidas pelo Estado aos concessionários em ouro, ou observando a cotação de mercado de tal metal.<sup>18</sup> A combinação do investimento privado fixado em ouro com o oferecimento da garantia de juros, assegurava retornos financeiros mesmo em contextos de desvalorização da moeda nacional, atendendo particularmente a interesses de concessionários estrangeiros.

A partir da segunda metade do século XIX, diversas redes de infraestrutura começaram a ser implementadas nos principais núcleos urbanos do país adotando modelo de concessões à iniciativa privada. As primeiras linhas de telégrafo e cabos intercontinentais,<sup>19</sup> as primeiras infraestruturas necessárias ao provimento do serviço público de iluminação e usinas de geração de energia,<sup>20</sup> as primeiras rodovias pavimentadas<sup>21</sup> e as primeiras infraestruturas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem,<sup>22</sup> por exemplo, foram produzidos no Brasil pela iniciativa privada através de concessões com intensa participação de capital estrangeiro.

Em suma, as primeiras experiências com as concessões estimularam a constituição de grandes companhias nacionais e atraíram capital estrangeiro (especialmente britânico), mas tiveram dificuldades em promover a ampliação da infraestrutura nacional e em manter os investimentos necessários ao seu pleno funcionamento. A extrema desigualdade social e étnico-racial e, portanto, a ausência de demanda solvável (ou seja, associada à capacidade de pagamento por serviços nos preços exigidos pelos concessionários), resultaram em uma distribuição territorial excludente na produção das mais diversas infraestruturas, marcadamente concentradas em áreas abastadas de grandes cidades. Incentivos e garantias estatais se limitaram a setores estratégicos em atendimento a interesses das classes dominantes internas, mas também em atendimento a interesses imperialistas. A produção de infraestrutura teve caráter seletivo, foi induzida pela expansão da produção agrícola exportadora, pontualmente direcionada a uma pequena elite urbana e serviu ao capital internacional que a explorou onde era mais rentável. Desde suas origens, a incompletude da infraestrutura nacional sob o regime de concessões se refletia nos custos e na competitividade da indústria nacional, restringindo a instalação de atividades econômicas e as possibilidades para a reprodução da classe trabalhadora no país.

<sup>18</sup> ROMANO, Rogério Tadeu. A cláusula ouro. *JUS*, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66321/a-clausula-ouro>. Acesso em: jun. 2022.

<sup>19</sup> SILVA, Mauro Costa da. A telegrafia elétrica no Brasil Império ciência e política na expansão da comunicação. *Revista Brasileira de História da Ciência*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 49-65, jan./jun. 2011.

<sup>20</sup> SILVA, Lourenço Lustosa Froés da. *Iluminação pública no Brasil: aspectos energéticos e Institucionais*. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

<sup>21</sup> FERREIRA-NETO, Francisco. *150 anos de transportes no Brasil 1822/1972*. Brasília, DF: Ministério dos Transportes, 1974.

<sup>22</sup> COSTA, André Monteiro. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. 1994. Dissertação (Mestrado em Saúde), Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.

## 2.2 Concessões no período desenvolvimentista

Em função dos entraves que os interesses do capital privado impunham ao desenvolvimento do setor de infraestrutura nacional, seu arranjo institucional foi modificado no início do século XX, quando tem início o período da história nacional chamado de ‘desenvolvimentista’. O princípio da ‘cláusula ouro’, que chegou a ser consagrado pelo Código Civil de 1916,<sup>23</sup> vigorou até 1933, quando foi vedado pelo Decreto nº 23.501<sup>24</sup> promulgado pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas.<sup>25</sup> No ano seguinte, a possibilidade de oferecimento da garantia de juros a empresas concessionárias de serviços públicos foi também vedada pela nova Constituição Federal.<sup>26</sup> Da década de 1930 em diante, a produção de infraestruturas e a provisão de serviços públicos em setores como transporte, saneamento, comunicações e energia passaram por processos de estatização, que envolveram a encampação de contratos de concessão e a criação de autarquias, empresas públicas ou semelhantes para sua gestão centralizada.<sup>27</sup> Não obstante, nesse período, o instrumento das concessões não desapareceu.

Wiggers<sup>28</sup> argumenta que, nessa época, o caráter original da concessão teria sido “desfigurado”, já que o termo passou a ser utilizado majoritariamente em referência à delegação de atividades estatais a empresas públicas. Fato é que, como instrumento, a concessão à iniciativa privada constava da Constituição de 1934 e teve seus princípios reproduzidos também nas Constituições de 1937, 1946 e 1967. No entanto, como ressalta Tácito, nesse período histórico, tampouco seria promulgada quaisquer legislações que complementassem os dispositivos constitucionais ou estabelecesse critérios uniformes para a aplicação do instrumento.<sup>29</sup>

No que diz respeito às cláusulas financeiras, as quatro Constituições supracitadas autorizavam a previsão contratual de revisões tarifárias a fim de permitir

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1ª de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: jun. 2022. art. 947 §1º e art. 1.258.

<sup>24</sup> Como conta Romano (2018), o tema da cláusula ouro seria objeto de novas regulamentações em atos posteriores. No entanto, no que diz respeito aos contratos de concessão de serviços públicos, a mesma permanece vedada a partir 1933.

<sup>25</sup> *Idem*. *Decreto nº 23.501, de 27 de novembro de 1933*. Declara nula qualquer estipulação de pagamento em ouro, ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir (...). República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23501-27-novembro-1933-500678-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jun. 2022.

<sup>26</sup> *Idem*. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. art. 142. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: jun. 2022.

<sup>27</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 182-231.

<sup>28</sup> WIGGERS, Celso. *A concessão de serviços de utilidade pública: aspectos especiais o fenômeno no Brasil*. 1978. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1978.

<sup>29</sup> TÁCITO, 1997.

a “justa remuneração do capital” e os necessários “melhoramentos e expansão” dos serviços concedidos.<sup>30</sup> A Constituição de 1967, em especial, chegou a introduzir a noção de *equilíbrio econômico e financeiro* dos contratos de concessão, que seria fundamental para o desenvolvimento contemporâneo do instrumento.<sup>31</sup> No entanto, como explica Di Pietro, à época, entendia-se como “inerente ao contrato de concessão a ideia de que o concessionário executava o serviço *em seu próprio nome e por sua conta e risco*”,<sup>32</sup> limitando a prática de oferecimento de garantias financeiras pelo Estado e, assim, também as possíveis aplicações do instrumento, que permaneceram restritas durante o período desenvolvimentista.

Não obstante, durante o período desenvolvimentista, sob controle direto do Estado, observou-se significativa expansão e desenvolvimento tecnológico da infraestrutura urbana nacional, ainda que esse desenvolvimento tampouco tenha se dado de forma homogênea, seja social ou geograficamente, e que interesses imperialistas permanecessem nitidamente influentes no direcionamento da expansão da infraestrutura nacional.<sup>33</sup>

### 2.3 Percalços do processo de redemocratização

Com o processo de redemocratização nos anos 1980, os chamados direitos sociais foram finalmente afirmados pela Constituição de 1988. Em consonância com essa afirmação, a Constituição manteve a tradição das Constituições do período desenvolvimentista de atribuir ao poder público a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, em alguns casos, inclusive em caráter de exclusividade.<sup>34</sup> Não obstante, as concessões foram também previstas pela Constituição de 1988, mas, diferentemente das anteriores, nenhum dispositivo que tratasse da redução de riscos, nem mesmo a autorização de reajustes tarifários, foram explicitados no texto constitucional. À época, foram também constitucionalizadas normas sobre controle, contabilidade, orçamento e concursos públicos e, nessa esteira, a

<sup>30</sup> BRASIL, 1934, art. 137; *Idem*, [Constituição (1937)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1937. art. 147. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: jun. 2022; *Idem*, [Constituição (1946)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1946. art. 151. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: jun. 2022; *Idem*, [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. art. 160. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 3 nov. 2020.

<sup>31</sup> *Idem*, 1967, art. 160.

<sup>32</sup> DI PIETRO, 2019, p. 119, grifos nossos.

<sup>33</sup> PAULA, 2021.

<sup>34</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. art. 175. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm). Acesso em: maio 2020.

chamada *licitação* foi estabelecida como requisito incontestado das contratações de obras e serviços públicos, inclusive dos contratos de concessão.<sup>35</sup>

Como conta Wiggers, a realização de concorrência para a contratação pública já era exigida de forma indireta pela Lei de Ação Popular nº 4.717, de 1965.<sup>36</sup> No entanto, essa exigência não tinha caráter absoluto, podendo ser dispensada com base em leis específicas. A chamada Lei das Licitações<sup>37</sup> viria estabelecer de forma unificada essa determinação. Regulamentada em 1986,<sup>38</sup> constitucionalizada em 1988<sup>39</sup> e editada no início da década de 1990 pela Lei Federal nº 8.666, a normativa da licitação delimitou as modalidades de contratação pública e estabeleceu uma série de procedimentos e critérios, tanto para a habilitação e julgamento das empresas contratadas, como para a formulação e gestão dos contratos firmados por quaisquer entidades da administração pública, inclusive por empresas estatais.

Resumidamente, passou-se a exigir a comprovação da capacidade de execução do contrato pela empresa que o prospectasse, incluindo “requisitos de ordem técnica (exprimidos nos respectivos acervos técnicos) e operacional (*staff* administrativo, disponibilidade de máquinas e operários etc.)”,<sup>40</sup> assim como a “rigidez no procedimento, objetividade absoluta no julgamento (em regra, feito pelo menor preço) e a definição prévia, pela Administração, de todos os detalhes das prestações do contratado”.<sup>41</sup> Ademais, foram também limitadas tanto as possibilidades de reajuste dos contratos públicos – para as quais passaram a ser estabelecidos critérios e exigidas “devidas justificativas”<sup>42</sup> – como a sua duração, fixada em no máximo 5 anos segundo redação dada pela Lei Federal nº 8.883, que alterou a Lei das Licitações em 1994.<sup>43</sup>

Com essas determinações, a Lei das Licitações essencialmente ampliou os riscos oferecidos aos capitais potencialmente investidos em contratos públicos. Primeiramente, porque a demanda do licitante de provas de sua capacidade técnico-operacional passou a exigir das empresas que prospectavam contratos públicos

<sup>35</sup> DI PIETRO, 2019.

<sup>36</sup> WIGGERS, 1978.

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: jul. 2022.

<sup>38</sup> *Idem*. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm). Acesso em: jul. 2022.

<sup>39</sup> *Idem*, 1988, art. 22, inciso XXVII; art. 37, inciso XXI; art. 173.

<sup>40</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. A experiência das licitações para obras de infra-estrutura e a nova lei de Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 134.

<sup>41</sup> SUNDFELD, 2005, p. 20.

<sup>42</sup> BRASIL. 1993, art. 65.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 57.

significativos investimentos anteriores mesmo à possibilidade de concorrência a esses contratos. Em segundo lugar, uma vez que se exigia a definição detalhada prévia dos projetos e se limitavam tanto as possibilidades de reajuste como de duração dos contratos, possíveis inconsistências entre os termos assinados e a realidade encontrada no processo de execução dos mesmos poderiam impactar diretamente sua rentabilidade. Especificamente, riscos como flutuações no preço de insumos – o chamado risco inflacionário –, assim como possíveis imprevistos e atrasos na execução da obra – associados aos chamados risco de projeto, risco geológico ou risco de construção – recaíam essencialmente sobre os concessionários. Ademais, a ausência de garantias vinculadas aos retornos financeiros das empresas contratadas exacerbava o chamado risco de inadimplência, relacionado à execução dos compromissos financeiros estatais.<sup>44</sup>

Não à toa, desde sua instituição, a Lei das Licitações foi caracterizada como “excessivamente rígida, formalista e (...) refratária à cooperação entre o público e o privado”,<sup>45</sup> e a operação de seu modelo licitatório repetidamente acusada de ser “lenta, demorada e exigente”,<sup>46</sup> ou simplesmente “desastrosa”.<sup>47</sup> Para Moreira, essa legislação seria não menos que “responsável” por “uma espécie de círculo vicioso no setor [de infraestrutura], onde muitas vezes o inadimplemento público conviveu com uma busca por lucros instantâneos e abusivos (também como uma forma de atenuar os riscos)”.<sup>48</sup> Em suma, ainda que uma avaliação da normativa das licitações em si fuja ao escopo deste artigo, é evidente que com sua instituição foi estabelecido no Brasil um cenário que, como descreve Moreira, “não é exatamente acolhedor”<sup>49</sup> para os investidores no estabelecimento de relações contratuais com o Estado.

Cabe mencionar que a Lei das Licitações foi recentemente revogada e substituída pela Lei federal 14.133, de 2021, a chamada Nova Lei das Licitações, que alterou e introduziu uma série de novos dispositivos em relação à normativa anterior, passando a oferecer melhores condições aos capitais investidos em contratos públicos justamente relacionadas às questões antes destacadas.<sup>50</sup> No entanto, essa

<sup>44</sup> MOREIRA, 2005; SANT’ANNA, 2018.

<sup>45</sup> MONTEIRO, José Múcio. Depoimento. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 10, 2014.

<sup>46</sup> CALABI, Andrea. Entrevista. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 26, 2014.

<sup>47</sup> DI PIETRO, 2019, p. 33.

<sup>48</sup> MOREIRA, 2005, p. 137.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>50</sup> A saber: i) as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias foram dispensadas da exigência de licitar; ii) foi invertida a ordem da ‘habilitação’ e do ‘julgamento’ no processo licitatório de forma que a empresa concorrente agora só precisa comprovar sua capacidade de realizar a obra ou serviço licitado uma vez selecionada; iii) foi introduzido o princípio do interesse público que dificulta a anulação de contratos; iv) foi introduzido o dispositivo da ‘matriz de riscos’ que exige a definição contratual dos riscos e a distribuição de responsabilidade pelos mesmos entre as partes vinculada ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021. art. 1º, §1º; art. 17; art. 49; art. 6º,

alteração recente da Lei das Licitações foi apenas mais um passo no sentido da contraposição das normas contratuais fixadas no contexto da redemocratização, que então já se encontravam em manifesto desacordo com arranjos de PPP experimentados internacionalmente. Esforços no sentido do contorno de suas determinações são evidentes desde o Plano Nacional de Desestatização<sup>51</sup> e ressoam em diversos outros planos, programas e portfólios de investimento elaborados ainda nos governos Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Mas o primeiro passo efetivo no sentido de tornar o cenário brasileiro mais ‘acolhedor’ para os investidores foi dado em 1995, com a chamada Lei das Concessões,<sup>52</sup> a primeira lei geral que disciplinou o regime jurídico das concessões de serviço público no Brasil.

Antes de abordar as inovações introduzidas com a Lei de Concessões, no entanto, em um esforço de compreensão das origens e sustentação dos mecanismos contratuais que começam a ser introduzidos com essa legislação, propõe-se a seguir destacar como o campo do direito administrativo, aquele que regula a ação e as competências do Estado, tem experimentado a neoliberalização. Mais especificamente, dentre as tendências observadas nesse campo, propõe-se discutir três que se fazem particularmente notáveis no processo de regulamentação das concessões junto ao arcabouço jurídico nacional contemporâneo: a *homogeneização*, a *procedimentalização* e a *contratualização*.

### 3 Tendências do direito administrativo

#### 3.1 Homogeneização

A primeira das tendências do campo do direito administrativo observada ao longo das últimas décadas que merece destaque aqui diz respeito a um compartilhamento de ordenamentos semelhantes por diversas ordens jurídicas globalmente.<sup>53</sup> Essa tendência, que aparece na literatura sob o termo *homogeneização*, é clara na difusão global das PPPs, cujas origens remontam às pioneiras Private Finance Initiatives (PFI), instituídas no Reino Unido, em 1992. De fato, os três tipos de ordenamentos que integram a categoria das PFIs e o aparato voltado à sua promoção no Reino Unido apresentam paralelos significativos com aqueles que viriam

inciso XXVII. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: jul. 2021).

<sup>51</sup> BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm). Acesso em: jul. 2022.

<sup>52</sup> *Idem*, 1995.

<sup>53</sup> CASSESE, Sabino. New paths for administrative law: a manifesto. *International Journal of Constitutional Law*, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 603-613, 2012; DI PIETRO, 2019.

a ser instituídos no Brasil. Mais do que de uma inspiração, essas semelhanças são resultado de esforços e investimentos nacionais e estrangeiros, que incluem o apoio estendido por organismos internacionais, como o BID, e diretamente pelo governo britânico para a estruturação desses instrumentos no contexto nacional, assim como a orientação contratada ao longo dos anos 1990 a empresas de consultoria estrangeiras, marcadamente europeias e norte-americanas, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).<sup>54</sup>

Como destaca Enei, a adoção pelo direito administrativo brasileiro de “línguas internacionalmente aceitas e compreendidas”,<sup>55</sup> em princípio, serve à atração de capitais estrangeiros para o setor de infraestrutura nacional. No entanto, como argumenta Di Pietro, a incorporação de instrumentos do direito estrangeiro tem sido também responsável por “dificuldades”, “desacertos” e mesmo “inconstitucionalidades” no contexto nacional.<sup>56</sup> Pois, destoando especialmente do direito norte-americano e europeu, nos quais as determinações constitucionais são bastante genéricas, no Brasil, o direito administrativo é quase inteiramente vinculado a normas expressas na Constituição. Assim, a aderência do Brasil à tendência global de homogeneização frequentemente faz com que o direito administrativo aqui “passe na frente” e seja elaborado “à margem” do direito constitucional.<sup>57</sup>

Um exemplo importante nesse sentido, diz respeito aos poderes conferidos às chamadas Agências Reguladoras criadas para a regulamentação de serviços concedidos nacionalmente, como a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Como explica Di Pietro, essas agências “vêm sendo criadas por meio de lei que lhes confere poder autônomo para baixar normas, quando se sabe que, pela Constituição, o poder regulamentar é privativo do chefe do Executivo”.<sup>58</sup> Assim, se, por um lado, a regulação feita por essas Agências promove a expansão de mercados para exploração privada, por outro lado, a origem do órgão de que emanam faz com que imprimam menos segurança jurídica para os capitais investidos nesses mesmos mercados.

<sup>54</sup> ATHAYDE, Luiz Antônio. Entrevista cedida a Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas e Thais Nassif. *Práxis*, [S. l.], 29 mar. 2017. Disponível em: <https://praxis.arq.ufmg.br/downloads-gpus/site-entrevista-Athayde.pdf>. Acesso em: ago. 2024.

<sup>55</sup> ENEI, José Virgílio Lopes. Financiamento das Parcerias Público-Privadas: 11.079/2004, experiências e lições nos primeiros dez anos de vigência da Lei nº. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 169, p. 48, 2016.

<sup>56</sup> DI PIETRO, 2019, p. 36.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 37.



### 3.2 Procedimentalização

A segunda tendência global de transformação do campo do direito administrativo que se destaca no contexto analisado é aquela que Cassese<sup>59</sup> chama de *procedimentalização*. Como explica o autor, trata-se de uma tendência à fixação de procedimentos (termos, condições, etapas, prazos e trâmites) que se propõem garantir a previsibilidade normativa da ação estatal em oposição à inerente imprevisibilidade das decisões administrativas. Ou seja, uma tendência à redução de incertezas em relação aos processos que guiam a ação estatal.

Como não poderia ser diferente, a procedimentalização comumente se dá por meio da promulgação de novas leis e normativas crescentemente complexificadas, de forma que cabe aqui um esclarecimento: à primeira vista, a ampliação do arcabouço jurídico decorrente da tendência à procedimentalização parece contradizer a noção de ‘desregulamentação’ comumente associada à neoliberalização. No entanto, entende-se que a tendência à procedimentalização descrita por Cassese deve ser compreendida a partir da noção de *desregulamentação regulamentada*, difundida por Aalbers.<sup>60</sup>

Como explica Aalbers,<sup>61</sup> a noção de *desregulamentação* tal como tem sido utilizada na literatura e na luta política ou tal como comentada pela mídia não pode ser compreendida simplesmente como a derrogação do arcabouço jurídico existente, mas sim correlacionada aos objetivos visados pelos processos aos quais o termo tem sido associado, que dizem respeito a remoção de barreiras para a atuação da iniciativa privada e que, na verdade, frequentemente serão alcançados justamente com a promulgação de novas leis e normativas. Ou seja, entende-se que a desregulamentação, tal como comumente entendida e comentada, também ocorre por meio da regulação cada vez mais densa e especializada. Como acrescenta Aalbers, esse novo e complexificado arcabouço jurídico também tende a se tornar menos acessível à sociedade em geral e mais suscetível a ser mobilizado, em especial, por grandes corporações.

No contexto da regulamentação das concessões no Brasil, a instituição do chamado Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é um exemplo claro de procedimentalização do processo que antecede a elaboração de editais, projetos ou contratos de PPP em seu sentido amplo. Regulamentado nacionalmente em 2006,<sup>62</sup>

<sup>59</sup> CASSESE, 2012.

<sup>60</sup> AALBERS, Manuel B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (ed.). *Handbook of Neoliberalism*. London: Routledge, 2016. p. 563-573.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> BRASIL. Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3º, caput e §1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às Parcerias Público-Privadas (...). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5977.htm). Acesso em: jul. 2022.

esse instrumento é um tipo de chamamento para a apresentação por particulares de projetos, levantamentos, investigações ou estudos visando a viabilização de PPPs, que estabelece termos, condições, etapas, prazos e trâmites a serem seguidos pelo poder público para a avaliação, seleção e aprovação desses estudos e prevê o ressarcimento dos gastos privados despendidos com os mesmos caso sejam utilizados na efetivação da PPP em questão.<sup>63</sup> Tem-se com esse instrumento, portanto, além da eliminação de incertezas e potencialmente de custos do processo prospectivo, também a institucionalização da possibilidade de influência de certos agentes privados no desenvolvimento de projetos de infraestrutura que, como discute Gibson,<sup>64</sup> desfavorece a competição e a coordenação pública do desenvolvimento urbano, ampliando também as vulnerabilidades institucionais à corrupção.

### 3.3 Contratualização

A terceira e última tendência merecedora de destaque no contexto analisado aparece na literatura sob os termos *empresariamento*, *consensualismo* ou *contratualização*, e diz respeito a uma ‘invasão’ do direito privado sobre o direito público e a consequente erosão das especificidades deste.<sup>65</sup> Muito já foi dito sobre o empresariamento como um devir-empresa do Estado sob o neoliberalismo,<sup>66</sup> mas talvez os termos contratualização ou consensualismo sejam mais adequados para a compreensão das implicações dessa tendência, pois explicitam o entendimento propriamente liberal de empresariamento.

Como pode ser entendido a partir de Dardot e Laval,<sup>67</sup> Grotti<sup>68</sup> e Oliveira,<sup>69</sup> o termo contratualização evoca a atividade ou o modo de relação fundado ‘na discussão e na troca’, em que o acordo vem substituir os ‘atos unilaterais de autoridade’ e as ‘relações comandadas pela subordinação’. Assim, argumentam os autores, o movimento no sentido da contratualização diz respeito a uma passagem da administração pública supostamente autoritária a uma administração pública

<sup>63</sup> BRASIL. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2015. art. 4º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em: jul. 2022.

<sup>64</sup> GIBSON, Chris; LEGACY, Crystal; ROGERS, Dallas. Deal-making, elite networks and public-private hybridisation: more-than-neoliberal urban governance. *Urban Studies*, [S. l.], v. 60, n. 1, p. 183-199, 2022.

<sup>65</sup> CASSESE, 2012.

<sup>66</sup> Ver: PAREDES, Pablo García de. Del estado como empresa: diferencias y contradicciones entre el discurso económico neoliberal y la política del Estado-Nación. *Cátedra: Revista Especializada en Estudios Culturales y Humanísticos*, [S. l.], n. 16, p. 108-125, 2019. Disponível em: <http://200.46.139.234/index.php/catedra/article/view/606>. Acesso em: ago. 2023.

<sup>67</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>68</sup> GROTTI, 2005.

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 567-606.

‘negociada’ e ‘consensual’, que oferece ‘tratamento mais isonômico’ ou ‘horizontal’ à iniciativa privada.

Trata-se, portanto, de uma tendência não apenas à introdução de princípios do direito privado no campo do direito público e, assim, de aproximação desses dois regimes de direito, mas também à maior leniência do poder público no estabelecimento de relações contratuais com a iniciativa privada. Essa tendência é explicitada no processo de regulamentação das PPPs brasileiras tanto na flexibilização de determinações contratuais relativas às especificações e ao orçamento de projetos, como na introdução de novas formas para a solução de litígios entre contratante e contratado, que Monteiro caracteriza como “amigáveis”<sup>70</sup> discutidas mais adiante.

## 4 Os modelos de concessão vigentes na legislação brasileira

### 4.1 A Lei das Concessões e a diretiva do ‘Equilíbrio Econômico-Financeiro’

Consoante às tendências globais do campo do direito administrativo, o modelo de contrato público instituído com a Lei das Concessões assentou no arcabouço nacional a diretiva do *equilíbrio econômico-financeiro* para os contratos públicos de concessão. Desenvolvida na França (*homogeneização*) e herdada do direito privado (*contratualização*), essa diretiva visa, segundo de Di Pietro, “garantir que o concessionário, durante toda a execução do contrato, tenha assegurada a (...) remuneração que lhe permita manter a relação custo-benefício estabelecida no momento da celebração do contrato”.<sup>71</sup> O que implica que, no lugar de determinações prescritivas, os registros contratuais passam a estabelecer termos e condições (*procedimentalização*) por meio dos quais será garantido o compromisso desse equilíbrio.

Como conta Di Pietro,<sup>72</sup> a introdução dessa diretiva ao arcabouço jurídico nacional não foi pacífica. Primeiramente, porque na Lei das Concessões foi incluído também um artigo que afirma que a execução do serviço concedido se faz “por conta e risco do concessionário”,<sup>73</sup> evidentemente contraditório com a diretiva do equilíbrio econômico-financeiro. Mas sobretudo pois a inalterabilidade dos termos e condições contratuais necessária à implementação da diretiva colocou em xeque a prerrogativa do poder público de fixar e alterar unilateralmente a forma de prestação de um serviço público em benefício do interesse público.<sup>74</sup> Apesar dessas

<sup>70</sup> MONTEIRO, Vera. Legislação de Parceria Público-Privada no Brasil – aspectos fiscais desse novo modelo de contratação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 80-113. p. 100.

<sup>71</sup> DI PIETRO, 2019, p. 96.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>73</sup> BRASIL, 1995, art. 2º.

<sup>74</sup> DI PIETRO, 2019.

controvérsias, Di Pietro afirma que, “hoje, é pacificamente aceita a ideia de que o equilíbrio econômico-financeiro se constitui em direito do concessionário e essa ideia está tão arraigada na doutrina e na jurisprudência, que tal direito seria reconhecido ainda que não previsto em lei ou no contrato”.<sup>75</sup>

Nesse sentido, Mello acrescenta que, com a diretiva do equilíbrio econômico-financeiro, o direito brasileiro atribuiu proteções mais amplas para o concessionário do que fez o direito francês.<sup>76</sup> Como explica o autor, no Brasil, da chamada ‘álea ordinária’ ou ‘empresarial’, isto é, dos riscos que o concessionário deve suportar, excluiu-se até a “variação nos preços dos insumos componentes da tarifa” e possíveis “agravos econômicos oriundos de medidas gerais do poder público que tenham impacto gravoso sobre o preço tarifário (...) até mesmo em face da sobrevinda de tributos”.<sup>77</sup> Ou seja, nas concessões brasileiras, as possíveis reduções do rendimento inicialmente previsto pelo concessionário decorrentes de flutuações inflacionárias ou alterações da legislação trabalhista ou tributária deverão ser cobertas pela revisão tarifária, transferindo o ônus diretamente aos usuários do serviço concedido e não, como ocorre na França, partilhando-o entre concedente e concessionário.

Também são novidades introduzidas com a Lei das Concessões a possibilidade de contratações sem limite temporal pré-definido, a exigência apenas de projeto básico para os editais de concessões que preveem a execução de obras e a impossibilidade prática da encampação dos contratos, isto é, de sua extinção antes do prazo por razões de interesse público.<sup>78</sup> Como explica Sundfeld, com a Lei das Concessões, a encampação, que é um aspecto crítico para credores e investidores interessados no setor, “passou a depender de dois requisitos de difícil realização: a autorização prévia, caso a caso, do Poder Legislativo, e o pagamento também prévio de indenização ao concessionário”.<sup>79</sup>

Foi também autorizada pela Lei das Concessões, com “vistas a favorecer a modicidade das tarifas”, a previsão em contrato das chamadas receitas “alternativas,

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 120. Segundo a autora, essa pacificação resulta de uma série de princípios que emanam da natureza contratual das concessões e que foram recentemente incorporados ao instrumento com a Lei nº 14.133/2021, a já mencionada Nova Lei das Licitações, que também alterou a Lei das Concessões. A saber, trata-se do princípio da ‘equidade’ entre as partes contratantes, que impede que uma parte seja favorecida em detrimento da outra; do princípio da ‘razoabilidade’, que exige a proporção entre o custo e o benefício do contrato; e dos princípios da ‘continuidade’ e ‘indisponibilidade’ do interesse público, que estabelecem noção de que, se o contrato é necessário para atender a alguma necessidade imperiosa da administração pública, deve-se assegurar sua continuidade por meio da recomposição de seu equilíbrio econômico-financeiro.

<sup>76</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*: edição revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 766.

<sup>78</sup> BRASIL, 1995, art. 28-A; art. 18.

<sup>79</sup> SUNDFELD, 2014, p. 59.

acessórias, complementares ou decorrentes de projetos associados”.<sup>80</sup> Trata-se de receitas oriundas de atividades rentáveis além do objeto da concessão em si que possam ser exploradas pelo concessionário a partir da infraestrutura sob sua gestão. Por exemplo, aquela proveniente de suportes publicitários ou da “exploração de áreas do subsolo ou contíguas à obra pública (para instalação de *shopping centers*, supermercados, postos de gasolina, estacionamentos de automóveis, galerias, lojas etc.)”.<sup>81</sup>

Em suma, muitas das regras que haviam sido impostas pela Lei das Licitações foram “afastadas”<sup>82</sup> pela Lei de Concessões, e o modelo de concessão instituído por essa legislação é hoje chamado de ‘Concessão Comum’ ou ‘Clássica’. Mas, como comentam Sundfeld e Câmara, ainda que tenha sido “útil para aumentar a segurança do concessionário e, assim, tornar mais atrativa a relação”,<sup>83</sup> essa legislação “não produziu uma ruptura absoluta com o modelo tradicional das concessões”.<sup>84</sup> Essencialmente, pois, a vinculação da diretiva do equilíbrio econômico-financeiro à garantia de revisão tarifária ainda sujeitava os concessionários ao risco de demanda, particularmente limitador do mercado nacional e que passou a receber particular destaque após a pandemia de Covid-19, quando contratos de Concessão Comum se mostraram “irreequilibráveis”.<sup>85</sup> Para alcançar o estado da arte em matéria de PPP estabelecido com as PFIs britânicas, ainda era preciso viabilizar a concessão de “serviços públicos essenciais, mas de baixa rentabilidade econômica, ou seja, em situações nas quais, sabidamente, não existe possibilidade de assegurar a sustentabilidade do serviço exclusivamente pelo pagamento de tarifas por parte de seus usuários”.<sup>86</sup>

Antes de tratar dos arranjos que viabilizaram as concessões economicamente insustentáveis no contexto nacional, no entanto, cabe ainda destacar o efeito concentrador de riquezas do modelo de custeio de serviços públicos diretamente pelo usuário (por meio de tarifas), tal qual adotado nas Concessões Comuns. Como argumenta Justen Filho, entende-se que esse modelo produz efeitos na distribuição de riquezas entre usuários e não usuários desses serviços, necessariamente

<sup>80</sup> BRASIL, 1995, art. 11.

<sup>81</sup> GROTTI, 2005, p. 208.

<sup>82</sup> SUNDFELD, 2005, p. 20.

<sup>83</sup> *Idem*, 2014, p. 58.

<sup>84</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 168.

<sup>85</sup> BOGOSSIAN, André Martins. Contratos de concessão e PPP irreequilibráveis: um problema subnotificado antes da pandemia. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). *Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

<sup>86</sup> DALLARI, Adílson Abreu. Parcerias em transporte público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 358.

a favor dos não usuários.<sup>87</sup> Na mesma linha, entende-se que o modelo promove, de modo proporcional à intensidade de utilização do serviço, a transferência direta de parcela da renda de usuários para concessionários. Como já mencionado, o histórico de distribuição desigual de infraestruturas e serviços no Brasil perpassa justamente o caráter massivo de sua demanda entre as classes de rendas mais baixas que não podem arcar com eles. Tem-se, portanto, com a Lei das Concessões, novas bases para a continuidade de um processo de concentração de riquezas reproduzido pela ingerência estatal.

## 4.2 A Lei das Parcerias Público-Privadas e a introdução da ‘Contraprestação Pecuniária do Poder Público’

Como conta Monteiro, “ainda no governo Fernando Henrique Cardoso foi criada uma força tarefa no âmbito do Ministério do Planejamento para servir de central de inteligência”<sup>88</sup> para o desenvolvimento de estudos que embasassem a implementação de novos formatos de concessão no arcabouço jurídico nacional. Mesmo antes que uma lei federal fosse editada, governos estaduais ensaiaram esses formatos, como é o caso, por exemplo, dos estados de Minas Gerais (com a Lei nº 14.868/2003) e de São Paulo (com a Lei nº 11.688/2004). Até que, ainda no primeiro governo Lula (2002-2005), no apagar das luzes do ano de 2004, em 30 de dezembro, o Projeto de Lei nº 2.546/2003, de autoria de Fernando Haddad (então integrante do Ministério do Planejamento do governo federal), foi aprovado, instituindo a Lei Federal nº 11.079, chamada *Lei das PPPs*, e, com ela, os dois novos formatos de contrato de concessão que passaram a receber legalmente o desígnio de PPP no país: a Concessão Administrativa e a Concessão Patrocinada.

A grande inovação introduzida com a Lei das PPPs foi a chamada *contraprestação pecuniária do poder público*, que fez do subsídio estatal, apenas permitido pela Lei das Concessões, forma expressa de remuneração dos capitais investidos em contratos de concessão. Essa novidade permitiu, portanto, uma grande expansão dos serviços passíveis de concessão, não apenas por viabilizar contratos antes economicamente insustentáveis, mas também por possibilitar a concessão dos chamados serviços *uti universi*.

Como explica Meirelles, diferentemente dos serviços *uti singuli*, que seriam aqueles prestados a usuários determinados ou determináveis, serviços *uti universi* seriam aqueles que “destinam-se indiscriminadamente a toda a população, sem que se erijam em direito subjetivo individual de qualquer administrado à sua fruição

<sup>87</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de rodovias: a experiência brasileira. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 232-253.

<sup>88</sup> MONTEIRO, 2005, p. 87.

particular, ou privativa de seu domicílio, de sua rua ou de seu bairro”.<sup>89</sup> Em outras palavras, trata-se de serviços ‘não excludentes’, isto é, cujos benefícios não podem ser divididos ou mensurados individualmente, mas sim cuja distribuição uniforme e abrangente é reconhecidamente benéfica para a sociedade como um todo. Entre os serviços considerados *uti universi*, destacam-se, por exemplo, o policiamento, a limpeza urbana e a iluminação pública. A dificuldade para caracterizar a singular fruição de certos serviços representava uma barreira à outorga dos mesmos mediante a cobrança de tarifas de seus usuários – modelo adotado nas Concessões Comuns –, que veio a ser superada, em especial, com a instituição das Concessões Administrativas.

Como descreve Justen Filho, dos dois novos formatos, a Concessão Administrativa é a que mais se diferencia da Concessão Comum, enquanto a Concessão Patrocinada conforma uma “espécie de hibridismo, eis que contém tudo o que é contemplado para a Concessão Administrativa e tudo o que é previsto para a Concessão Clássica”.<sup>90</sup> No que diz respeito aos proventos dos concessionários, a Concessão Administrativa é definida pela contraprestação pecuniária como a forma exclusiva de sua remuneração, enquanto no caso das Concessões Patrocinadas, essa remuneração deve necessariamente ser mista, parte oriunda de aportes estatais, parte da cobrança de tarifas dos usuários. Em ambas as modalidades é também autorizada a geração de receitas “alternativas, acessórias, complementares ou decorrentes de projetos associados”. No Quadro 1, esses entendimentos são apresentados de forma resumida.

Quadro 1 – Formas de remuneração do concessionário por tipo de concessão vigente no Brasil

(Continua)

	<b>Comum</b>	<b>Patrocinada</b>	<b>Administrativa</b>
<b>Tarifas cobradas dos usuários dos serviços concedidos</b>	Necessária para caracterização do instrumento	Necessária para caracterização do instrumento / equivalente a no mínimo 30% da remuneração do concessionário*	Não permitida
<b>Contraprestação pecuniária do poder público</b>	Permitida na forma de subsídio	Necessária para caracterização do instrumento / equivalente a no máximo 70% da remuneração do concessionário*	Necessária para caracterização do instrumento

<sup>89</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 321.

<sup>90</sup> JUSTEN FILHO, 2005, p. 247-248.

	(Conclusão)		
	<b>Comum</b>	<b>Patrocinada</b>	<b>Administrativa</b>
<b>Receitas alternativas, acessórias, complementares ou decorrentes de projetos associados</b>	Permitida	Permitida	Permitida

\*Para exceder o limite percentual estabelecido entre as formas de remuneração do concessionário, as Concessões Patrocinadas dependem de autorização legislativa específica.<sup>91</sup>

Fonte: Elaboração própria (2024) a partir de BRASIL, 1995; *Idem*. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: maio 2021.

Justen Filho argumenta que as novas formas de composição da remuneração do concessionário introduzidas com a Lei das PPPs seriam positivas, pois o não pagamento de tarifas individualizadas “reflete o custeio da atividade por toda a sociedade”.<sup>92</sup> No entanto, efetivamente, entende-se que a ausência da cobrança dessas tarifas ou mesmo a possibilidade de subsídio estatal *podem* ser positivas no sentido da equidade no financiamento de serviços públicos, pois *podem* permitir que o custeio do serviço tenha um caráter mais redistributivo. No entanto, a ênfase nos condicionantes se deve ao fato de que, nesses casos, a equidade na distribuição de tais custos permanece condicionada à progressividade e à proporcionalidade das fontes de receitas públicas que financiam o serviço. Ou seja, essa equitatividade só se caracteriza se, por meio do tributo que custeia a concessão, efetivamente se arrecada mais de quem realmente dispõe de mais renda, recursos e patrimônio. Portanto, entende-se que, com as novas formas de composição da remuneração do concessionário introduzidas com os novos modelos de concessão, tem-se uma ampliação das possibilidades do financiamento mais equânime da reprodução de infraestruturas urbanas, mas não sua garantia.

Para além da forma de remuneração do concessionário, a Lei das PPPs superou outra insuficiência fundamental das leis que a precederam: “(...) a falta de um sistema bem organizado de garantia dos compromissos financeiros de longo prazo do Estado com o contratado”.<sup>93</sup> Como explica Sundfeld, se o subsídio aos contratos de concessão “já eram juridicamente possíveis, sua viabilidade prática estava dependendo da criação de um adequado sistema de garantias, que protegesse o concessionário contra o inadimplemento do concedente”.<sup>94</sup> A Lei das PPPs estabeleceu tal sistema de garantias ao determinar que

<sup>91</sup> BRASIL, 2004, art. 10, §3º.

<sup>92</sup> JUSTEN FILHO, 2005, p. 237.

<sup>93</sup> SUNDFELD, 2005, p. 24.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 21.



(...)

as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de Parceria Público-Privada poderão ser garantidas mediante:

I - vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal [que veda a vinculação de receitas provenientes de impostos];

II - instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III - contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;

V - garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI - outros mecanismos admitidos em lei.<sup>95</sup>

Dessas novas formas de garantia, aquelas que merecem maior destaque em função de seu caráter controverso são as figuras do inciso V, o ‘fundo garantidor’ e a ‘empresa estatal especificamente criada para a finalidade de oferecer garantia aos contratos de PPP’. É particularmente controversa a figura do fundo garantidor, nova entidade jurídica que a Lei das PPPs trata de instituir em nível federal na figura do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, o chamado FGP,<sup>96</sup> pois, como explica Di Pietro, um fundo é, essencialmente, “uma receita específica que a lei afasta do caixa único e vincula a um fim determinado”.<sup>97</sup> No entanto, ao instituir o FGP, a legislação descaracterizou tal instrumento ao autorizar a integralização dos recursos que o compõem também por meio de “títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis (...) ou outros direitos com valor patrimonial”.<sup>98</sup>

Para Di Pietro, essa determinação burla a norma constitucional que determina a impenhorabilidade de bens públicos para fins de garantia contratual.<sup>99</sup> No entanto, a crítica da autora ao dispositivo é meramente técnica, pois, como ela afirma, a possibilidade de criação de empresa estatal para fins de garantia de contratos de PPPs oferece solução “muito mais adequada”, já que, uma vez transferidos a essas empresas, bens públicos não mais estariam resguardados pelo dispositivo constitucional de impenhorabilidade.<sup>100</sup> Para lidar com esse percalço, autores como Sundfeld simplesmente assumem que o FGP, apesar de denominado ‘fundo’, se enquadra “no gênero ‘empresa pública’”.<sup>101</sup> No entanto, como prossegue Di Pietro,

<sup>95</sup> BRASIL, 2004, art. 8º.

<sup>96</sup> *Ibidem*, art. 16.

<sup>97</sup> DI PIETRO, 2019, p. 209.

<sup>98</sup> BRASIL, 2004, art. 16, §4º.

<sup>99</sup> *Idem*, 1988, art. 100.

<sup>100</sup> DI PIETRO, 2019, p. 211.

<sup>101</sup> SUNDFELD, 2005, p. 43.

ocorre que essa solução esbarra na norma contida no art. 40, §6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (...) em cujos termos ‘é vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos’.<sup>102</sup>

Não obstante, bens públicos e notadamente também títulos da dívida pública têm sido utilizados para integralizar fundos garantidores e/ou transferidos para o patrimônio de empresas públicas criadas com a finalidade de oferecer garantia a contratos de PPP. Como exemplos, além do FGP federal, destacam-se os casos da CPP Companhia Paulista de Parcerias, comentado por Di Pietro<sup>103</sup> e da belorizontina PBH Ativos S.A. descrito por Romeiro, Canettieri e Franzoni.<sup>104</sup>

No entanto, a redução de riscos para os concessionários levada a cabo pela Lei das PPPs vai muito além de seu sistema de garantias financeiras. Nesse sentido, destaca-se, primeiramente, a legitimidade do pagamento de indenizações ao concessionário não apenas no caso de extinção antecipada do contrato,<sup>105</sup> mas também no caso de inadimplemento contratual, na forma de penalidades (multa de 2% e juros) aplicadas à administração pública.<sup>106</sup>

Em segundo lugar, destaca-se que, com uma alteração da lei das PPPs institucionalizada em 2012 pela Lei Federal nº 12.766, foram também definidos limites temporais para a administração aceitar ou rejeitar as faturas emitidas pelo concessionário (*procedimentalização*) e autorizada a responsabilização civil, administrativa e penal do agente público que contribuir para atrasos do aceite ou rejeição de faturas. Além da garantia de celeridade aos pagamentos, foi também autorizado em 2012 o acionamento do fundo garantidor para o recebimento de faturas, reduzindo ainda mais o risco de inadimplência estatal.<sup>107</sup>

Em terceiro lugar, destaca-se que, nos contratos de PPP que incluem obras, a elaboração de todos os projetos – do básico ao executivo –, passaram a poder ficar a cargo do concessionário. Como explica Sundfeld, foi exigida do edital de concorrência apenas a “adequada definição do objeto”, isto é, dos “elementos que permitam a caracterização das eventuais obras”,<sup>108</sup> oferecendo aos concessionários

<sup>102</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, p. 212.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> ROMEIRO, Paulo; CANETTIERI, Thiago; FRANZONI, Júlia Ávila. Reestruturação do Estado-Capital para a gestão de PPPs: a criação de empresas de economia mista em Belo Horizonte e São Paulo. *In*: ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire; NASCIMENTO, Denise Morado; FREITAS, Daniel Medeiros; RENA, Natacha Silva Araújo; PEQUENO, Luis Renato Bezerra (org.). *Cidade Estado-Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAU-USP, 2018. p. 39-47.

<sup>105</sup> BRASIL, 2004, art. 5º, §2º.

<sup>106</sup> MONTEIRO, 2005, p. 100.

<sup>107</sup> BRASIL, 2004, art. 18.

<sup>108</sup> SUNDFELD, 2005, p. 40.

maior liberdade para adequação e reajustes projetuais diante de possíveis imprevistos, reduzindo sua vulnerabilidade aos riscos de projeto, geológico e de obra.

Em quarto lugar, destaca-se que a Lei das PPPs introduziu o emprego de um mecanismo privado de resolução de divergências contratuais, a chamada ‘arbitragem’,<sup>109</sup> que, inspirada no direito privado estrangeiro (*homogeneização/contratualização*), determina que uma terceira parte atue como árbitro na solução de litígios de forma a evitar que os mesmos alcancem o sistema de justiça tradicional.

Por fim, destaca-se que com essa legislação foi também oferecida uma série de garantias diretas aos possíveis credores dos concessionários, que incluem a possibilidade da emissão de empenho das obrigações pecuniárias do poder público diretamente em nome desses credores, assim como da transferência a eles do controle da Sociedade de Propósito Específico (SPE) – a empresa titular do contrato de PPP, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria –, cuja criação é obrigatória para sua celebração.<sup>110</sup>

Na outra ponta, os parâmetros limitadores que constam da Lei das PPPs se resumem basicamente ao prazo dos contratos – mínimo de 5 e máximo de 35 anos –,<sup>111</sup> ao valor mínimo contratual e ao comprometimento orçamentário máximo do ente concedente. Não obstante, estes dois últimos parâmetros têm sido continuamente flexibilizados. Inicialmente, foi estabelecido que o valor mínimo para assinatura de um contrato de PPP seria 20 milhões de reais,<sup>112</sup> mas esse limite foi reduzido pela metade com a Lei Federal nº 13.529/2017. Em um primeiro momento, foi também estipulado que União, estados, municípios e Distrito Federal somente poderiam contratar Concessões Administrativa ou Patrocinadas quando a soma das despesas com o conjunto dessas concessões contratadas não excedesse 1% da receita corrente líquida<sup>113</sup> do exercício ou projetada para os 10 anos subsequentes.<sup>114</sup> No entanto, esse limite foi ampliado para estados, municípios e Distrito Federal, em 2009, com a Lei Federal nº 12.024, alcançando 3% e, novamente, pela Lei Federal nº 12.766, em 2012, alcançando 5%.

Essas sucessivas flexibilizações ampliaram enormemente as possibilidades de alcance do instrumento, especialmente junto aos municípios brasileiros que, como destaca Garson,<sup>115</sup> têm baixa capacidade tributária e grande parte de sua receita comprometida com despesas rígidas, resultando em estreitas margens

<sup>109</sup> BRASIL, 2004, art. 11.

<sup>110</sup> *Ibidem*, art. 5º, §2º.

<sup>111</sup> *Ibidem*, art. 5º.

<sup>112</sup> BRASIL, *op. cit.*, art. 2º, §4º.

<sup>113</sup> “Por Receita Corrente Líquida entendem-se todas as receitas do ente federado, deduzidos os valores que serão repassados a outros entes federados a título de transferências obrigatórias com base na Constituição ou em lei” (SANT’ANNA, 2018, p. 32).

<sup>114</sup> BRASIL, 2004, art. 22; art. 28.

<sup>115</sup> GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

para investimentos. Marques Neto calcula que uma Concessão Administrativa ou Patrocinada contratada pelo valor mínimo inicialmente estipulado (20 milhões de reais) e pelo prazo máximo (35 anos), representaria um dispêndio mínimo anual de aproximadamente de 571 mil reais, demandando que, para ficar dentro do limite de comprometimento orçamentário inicialmente estabelecido (1%), o ente federado apresentasse despesas correntes líquidas iguais ou superiores a 57 milhões de reais, o que, como coloca o autor, excluiria “a enorme parte dos municípios, e mesmo alguns importantes estados, da simples possibilidade de firmar uma única PPP”.<sup>116</sup> Ao reproduzir esse cálculo adotando os atuais parâmetros limitadores do instrumento, encontra-se que a despesa corrente líquida mínima necessária para contratar uma PPP observou uma redução de 10 vezes ou 1.000% (passando a aproximadamente 5,7 milhões de reais), o que permite a adoção muito mais generalizada do instrumento entre os entes federativos.

Em suma, as concessões da Lei das PPPs ofereceram condições tão favoráveis e amplas para a delegação dos serviços públicos que efetivamente autorizaram um redesenho das fronteiras do Estado. Em seu limite mais flexível, essa linha costuma ser traçada na “produção/aplicação do Direito, do monopólio da força e da imposição dos tributos”, sendo essas atividades consideradas indelegáveis, pois “manifestam o poder de império do Estado”.<sup>117</sup> No entanto, mesmo nesses casos se argumenta, como o faz Guimarães, que “particulares poderão desempenhar atividades *instrumentais* e *acessórias* ao exercício destas competências”.<sup>118</sup> As atividades a que se refere o autor, que também aparecem na literatura sob o desígnio ‘atividades-meio’, em oposição às chamadas ‘atividades-fim’, costumam compreender a manutenção de certas infraestruturas públicas, tanto de edificações como de equipamentos, incluindo desde reparos à limpeza e segurança. Nesse sentido, cabe endossar o questionamento de Di Pietro que, diante da possibilidade de “uma privatização em massa da Administração Pública”, indaga:

(...) será que são desnecessárias (e, por isso mesmo, passíveis de se tornarem obsoletas) as normas constitucionais que estabelecem um regime jurídico público para a Administração Pública, exatamente para proteger o patrimônio público, a função administrativa do Estado e, acima de tudo, o interesse da coletividade?<sup>119</sup>

<sup>116</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As Parcerias Público-Privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 276-325. p. 305.

<sup>117</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. As Parcerias Público-Privadas e a transferência de atividades de suporte ao poder de polícia – em especial, a questão dos contratos de gestão privada de serviços em estabelecimentos prisionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 368-405. p. 387.

<sup>118</sup> GUIMARÃES, 2005, p. 390-391, grifos nossos.

<sup>119</sup> DI PIETRO, 2019, p. 189-190.

Não obstante, ao contrário do que pregam frequentemente os discursos em defesa da difusão das PPPs como solução para o *déficit* de infraestruturas nacional,<sup>120</sup> a indisponibilidade de recursos públicos acirrada com as políticas de austeridade – que também acompanham o processo de neoliberalização –, se conserva como um entrave para o financiamento da produção infraestrutural por meio dos modelos de concessão que recebem legalmente o desígnio de PPP. De fato, como já foi destacado por Thamer e Lazzarini,<sup>121</sup> Concessões Administrativas e Patrocinadas propostas por entes governamentais com maior capacidade financeira e/ou em setores de infraestrutura economicamente sustentáveis terão maior probabilidade de avanço, reforçando, portanto, a concentração socioespacial de investimentos nacionalmente.

Reforçando esse argumento, um estudo que analisou 114 contratos de PPP que incidem sobre o território de 28 das principais cidades brasileiras<sup>122</sup> apontou a concentração massiva de investimentos realizados por meio desses instrumentos na região Sudeste (66,7%), especialmente na Região Metropolitana de São Paulo (43,5%), e, de maneira geral, nos municípios centrais das aglomerações urbanas examinadas (65,8%), apontando para o reforço de desigualdades socioespaciais não apenas entre cidades, com investimentos concentrados em regiões historicamente privilegiadas, mas também internamente a elas, uma vez que o *déficit* de infraestruturas urbanas nacional se acumula particularmente nas periferias das metrópoles nacionais. No mesmo estudo, o caso das PPPs de iluminação pública também aponta para a implementação de uma fonte de financiamento própria capaz de possibilitar a sustentabilidade fiscal do setor como condição fundamental para a contratação de PPPs.

Enfim, entende-se que o direcionamento de recursos para a produção de infraestruturas e a gestão de serviços públicos, sob o crivo do interesse privado imposto pela institucionalização das PPPs e pelas restrições das políticas de austeridade a outras formas de investimento estatal, traz consequências problemáticas. Tais consequências perpassam a imposição de métricas financeiras de risco e retorno para avaliação de governos, cidadãos, contratos e projetos a serem executados (ou não), determinando não apenas quais iniciativas serão executadas, mas também de que maneira os recursos serão empregados, em oposição a critérios que priorizem a promoção do desenvolvimento socioeconômico nacional.

<sup>120</sup> CADERNOS FGV PROJETOS. *Parcerias Público-Privadas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, ano 9, n. 23, jan. 2014. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/parcerias\\_publico\\_privadas\\_no\\_brasil.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/parcerias_publico_privadas_no_brasil.pdf). Acesso em: ago. 2024; MONTEIRO, 2014.

<sup>121</sup> THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de Parceria Público-Privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2015.

<sup>122</sup> NASSIF, Thaís. *Parcerias Público-Privadas: a produção capitalista de infraestruturas urbanas na periferia da metrópole brasileira*. 2023. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

## 5 Considerações finais

Neste artigo, recuperou-se o histórico das relações estruturadas entre o Estado e a iniciativa privada para a produção de infraestruturas e a provisão de serviços públicos no contexto brasileiro a partir do que historicamente recebeu o desígnio de concessão. Ao longo do artigo, revelou-se como o Estado capitalista historicamente lançou e lança mão de dispositivos jurídicos para reduzir os entraves para a exploração privada do setor, garantindo aos agentes nele interessados alta rentabilidade e previsibilidade de fluxos de caixa.

A partir do histórico do instrumento como um todo, evidenciou-se a relevância de uma norma unificada de critérios e princípios e de sólidas garantias financeiras para que o instrumento possa despertar o interesse de investidores privados, assim como a continuidade da ingerência de interesses do capital estrangeiro na configuração do instrumento no contexto nacional. No percalço da *garantia de juros* combinada à *cláusula ouro* até a *contraprestação pecuniária do poder público*, passando pela figura do *equilíbrio econômico financeiro*, demonstrou-se também como as concessões brasileiras fizeram um longo caminho e essencialmente acompanharam as transformações do campo do direito em sua relação estruturada e estruturante com o modo de produção capitalista.

Alcançando a contemporaneidade, demonstrou-se como os sucessivos ajustes no aparato regulatório levados a cabo com o processo de neoliberalização possibilitaram a recriação e a subsequente expansão de um mercado de concessões nacional, em consonância com as tendências globais de homogeneização, procedimentalização e contratualização do campo do direito administrativo e à revelia das determinações constitucionais.

Foram também debatidos múltiplos reflexos do cenário atual. Em especial, destacou-se que, com a Lei das PPPs, foi alcançado um arranjo extremamente complexo de proteção aos capitais interessados no mercado de concessões nacional, capaz de proporcionar condições e oportunidades sem precedentes para a mercantilização do setor. Destacaram-se também diversas formas como o novo arranjo amplia a influência de agentes privados no desenvolvimento de projetos de infraestrutura, desfavorecendo a coordenação pública do desenvolvimento urbano e efetivamente autorizando um redesenho das fronteiras do Estado.

Em suma, acredita-se que a análise empreendida neste artigo permitiu revelar como o Estado capitalista historicamente lançou e lança mão de dispositivos jurídicos para reduzir os entraves da atuação privada mesmo em setores economicamente insustentáveis, garantindo aos agentes interessados, na exploração de mercados de funções estatais, alta rentabilidade e previsibilidade de fluxos de caixa. Mais especificamente, acredita-se que a análise crítica do histórico regulatório das concessões no Brasil reitera o argumento da não neutralidade do campo jurídico na

conformação das relações de produção capitalistas, destacando seu papel crucial na criação e expansão de mercados estratégicos para a acumulação de capitais privados em detrimento do interesse público.

---

### **Brazilian Public-Private Partnerships under critical analysis: A history of concessions**

**Abstract:** This article examines the evolution and historical transformations of legal instruments for outsourcing public works and services known as *concessions*, in Brazil, from the 19th century to the present day. It particularly highlights the conditions historically offered by the State to the capital invested in these contracts, manifested in the extension of guarantees and the reduction of financial risks, which have been constitutive to the Brazilian concessions market. In the contemporary context, the article examines how Brazilian administrative law has been flexed over recent decades to support the development and expansion of this market, in line with global trends accompanying the neoliberalization process. Additionally, the study investigates the operational aspects of current Brazilian concession instruments, observing the increasing trend of their diffusion among the so-called Public-Private Partnerships, and assesses the financial, fiscal, and political impacts of these concessions on infrastructure production and on the provision of public services in the country.

**Keywords:** State. Neoliberalization. Infrastructure. Public services. Administrative Law.

---

## Referências

- AALBERS, Manuel B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (ed.). *Handbook of Neoliberalism*. London: Routledge, 2016. p. 563-573.
- ATHAYDE, Luiz Antônio. Entrevista cedida a Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas e Thais Nassif. *Práxis*, [S. l.], 29 mar. 2017. Disponível em: <https://praxis.arq.ufmg.br/downloads-gpus/site-entrevista-Athayde.pdf>. Acesso em: ago. 2024.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*: edição revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BOGOSSIAN, André Martins. Contratos de concessão e PPP irreequilibráveis: um problema sub-notificado antes da pandemia. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). *Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: jun. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: jun. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: jun. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaooriginal.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaooriginal.html). Acesso em: maio 2020.

BRASIL. *Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835*. Autorisa o Governo a conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Império para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul (...). Rio de Janeiro: Governo do Império do Brasil, 1835. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-101-31-outubro-1835-562803-publicacaooriginal-86906-pl.html>. Acesso em: maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852*. Autorisa o Governo para conceder a uma ou mais companhias a construção total ou parcial de um caminho de ferro que, partindo do Município da Côrte (...). Rio de Janeiro: Governo do Império do Brasil, 1852. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL641-1852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL641-1852.htm). Acesso em: maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 23.501, de 27 de novembro de 1933*. Declara nula qualquer estipulação de pagamento em ouro, ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir (...). República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23501-27-novembro-1933-500678-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. República dos Estados Unidos do Brasil: Assembleia Nacional Constituinte, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3º, caput e §1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às Parcerias Público-Privadas (...). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5977.htm). Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De12300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12300-86.htm). Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm). Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em: maio 2021.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: maio 2021.



- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: jul. 2021.
- CADERNOS FGV PROJETOS. *Parcerias Público-Privadas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, ano 9, n. 23, jan. 2014. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/parcerias\\_publico\\_privadas\\_no\\_brasil.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/parcerias_publico_privadas_no_brasil.pdf). Acesso em: ago. 2024.
- CALABI, Andrea. Entrevista. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, 2014.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 159-181.
- CASSESE, Sabino. New paths for administrative law: a manifesto. *International Journal of Constitutional Law*, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 603-613, 2012.
- CECHIN, José. *A construção e operação das ferrovias no Brasil do século XIX*. 1978. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.
- COSTA, André Monteiro. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. 1994. Dissertação (Mestrado em Saúde), Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.
- DALLARI, Adílson Abreu. Parcerias em transporte público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 357-367.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. São Paulo: Boitempo, [2010] 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, Parceria Público-Privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- ENEI, José Virgílio Lopes. Financiamento das Parcerias Público-Privadas: 11.079/2004, experiências e lições nos primeiros dez anos de vigência da Lei nº. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 169, p. 42-49, 2016.
- ENGLER, Mario. Lições aprendidas com a linha 4 do metrô de São Paulo. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 104, 2014.
- FERREIRA-NETO, Francisco. *150 anos de transportes no Brasil 1822/1972*. Brasília, DF: Ministério dos Transportes, 1974.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- GIBSON, Chris; LEGACY, Crystal; ROGERS, Dallas. Deal-making, elite networks and public-private hybridisation: more-than-neoliberal urban governance. *Urban Studies*, [S. l.], v. 60, n. 1, p. 183-199, 2022.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 182-231.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. As Parcerias Público-Privadas e a transferência de atividades de suporte ao poder de polícia – em especial, a questão dos contratos de gestão privada de serviços em estabelecimentos prisionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 368-405.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de rodovias: a experiência brasileira. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 232-253.
- KURY, Felipe. Visão de investimentos financeiros para PPPs no BRASIL. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 104, 2014.

- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As Parcerias Público-Privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 276-325.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MONTEIRO, José Múcio. Depoimento. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, 2014.
- MONTEIRO, Vera. Legislação de Parceria Público-Privada no Brasil – aspectos fiscais desse novo modelo de contratação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 80-113.
- MOREIRA, Egon Bockmann. A experiência das licitações para obras de infra-estrutura e a nova lei de parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 114-140.
- NASSIF, Thaís. *Parcerias Público-Privadas: a produção capitalista de infraestruturas urbanas na periferia da metrópole brasileira*. 2023. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 56–606.
- PAREDES, Pablo García de. Del estado como empresa: diferencias y contradicciones entre el discurso económico neoliberal y la política del Estado-Nación. *Cátedra: Revista Especializada en Estudios Culturales y Humanísticos*, [S. l.], n. 16, p. 108-125, 2019. Disponível em: <http://200.46.139.234/index.php/catedra/article/view/606>. Acesso em: ago. 2023.
- PAULA, João Antonio de. *Capitalismo no Brasil*. Belo Horizonte: Kottter Editorial, 2021.
- PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing Space. *Antipode*, [S. l.], n. 34, p. 380-404, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>. Acesso em: abr. 2021.
- REDOSCHI, Dagoberto Antonio. Parcerias Público-Privadas: desafios e oportunidades. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 104, 2014.
- ROMANO, Rogério Tadeu. A cláusula ouro. *JUS*, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66321/a-clausula-ouro>. Acesso em: jun. 2022.
- ROMEIRO, Paulo; CANETTI, Thiago; FRANZONI, Júlia Ávila. Reestruturação do Estado-Capital para a gestão de PPPs: a criação de empresas de economia mista em Belo Horizonte e São Paulo. In: ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire; NASCIMENTO, Denise Morado; FREITAS, Daniel Medeiros; RENA, Natacha Silva Araújo; PEQUENO, Luis Renato Bezerra (org.). *Cidade Estado-Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAU-USP, 2018. p. 39-47.
- SANT'ANNA, Lucas Moraes Cassiano. *Aspectos orçamentários das Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Almedina, 2018.
- SILVA, Lourenço Lustosa Froés da. *Iluminação pública no Brasil: aspectos energéticos e Institucionais*. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- SILVA, Mauro Costa da. A telegrafia elétrica no Brasil Império ciência e política na expansão da comunicação. *Revista Brasileira de História da Ciência*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 49-65, jan./jun. 2011.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 141-158.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O direito e as parcerias empresariais e contratuais entre Estado e particulares. *Cadernos FGV Projetos*, [S. l.], v. 9, n. 23, 2014.

TÁCITO, Caio. Reforma do estatuto de concessões de serviços públicos. In: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Imprensa, 1997. v. 1, p. 16-22.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de Parceria Público-Privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2015.

WIGGERS, Celso. *A concessão de serviços de utilidade pública: aspectos especiais o fenômeno no Brasil*. 1978. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1978.

---

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

NASSIF, Thaís. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) brasileiras sob análise crítica: uma história de concessões *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 29-59, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART02.MG.

---



# Federalismo fiscal e tributação imobiliária na Região Metropolitana de Natal<sup>1</sup>

**Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio**

Advogada. Doutora e mestre em Estudos Urbanos e Regionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN). Professora substituta do Departamento de Administração Pública Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da mesma instituição. ORCID: 0000-0003-1613-7960.

**Resumo:** As dificuldades enfrentadas pelos municípios na gestão de suas receitas tributárias são latentes, especialmente os impostos imobiliários. As gestões locais têm dificuldade de gerir sua tributação imobiliária, e isso impacta na capacidade de investimento em infraestrutura e serviços urbanos que poderiam reduzir as desigualdades socioespaciais e, em uma perspectiva mais ampla, buscar a efetivação do direito à cidade. Nesse contexto, apresenta-se como recorte espacial os quatro municípios considerados de alta integração da Região Metropolitana de Natal (RMNatal): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, os quais demonstram um processo de expansão metropolitana nos últimos anos, dos quais foi feito um recorte temporal de análise entre 2014 e 2021. Diante disso, indaga-se: como a tributação municipal auxilia o investimento público na política urbana? Na busca por resposta a essa questão, buscou-se, por meio da análise de dados quantitativos relativos à arrecadação de IPTU e ITBI desses municípios, demonstrar o potencial da tributação imobiliária na busca por maior autonomia fiscal e redução das desigualdades espaciais relativas às questões urbanas.

**Palavras-chave:** Federalismo. Autonomia fiscal dos municípios. Tributação imobiliária. Política urbana. RMNatal.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Apontamentos sobre o federalismo fiscal e o papel da tributação imobiliária para os municípios em tempos de crise – **3** Tributação imobiliária nos municípios de alta integração da RMNatal – **4** Considerações relativas à tributação imobiliária entre os municípios de alta integração da RMNatal – Referências

## 1 Introdução

Com o crescimento acentuado das cidades e regiões metropolitanas, aumenta a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura e serviços nos municípios. Nas cidades latino-americanas, há uma lógica invertida de produção e reprodução do espaço urbano, que inicia com a transformação de terra não urbana em urbana, ocupação, provisão de infraestrutura e regularização fundiária. Esses

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (CAPES), Código de Financiamento nº 001.

processos são marcados por distinções alocativas dos investimentos públicos que acabam por privilegiar frações territoriais na cidade em detrimento de outras.

No Brasil, a Constituição de 1988 avançou em termos de descentralização do poder e fortaleceu a esfera municipal, principalmente em relação à política urbana, mas ainda há muitas lacunas, especialmente no tocante às fontes de financiamento. Diante disso, cresce a relevância de estudos sobre alternativas que visem à saúde fiscal dos municípios brasileiros. Nesse contexto, análises de tributos com capacidade de recaptura da valorização imobiliária ganham destaque como possibilidade de atuar no sentido de redução das injustiças socioespaciais, bem como de alavancar as receitas municipais.

O tema da captura de mais-valias urbanas vem sendo debatido há algumas décadas no planejamento urbano e ganhou destaque nos últimos anos, no cenário internacional, em que as experiências narradas demonstram como os instrumentos urbanísticos e tributários voltados para esse fim são incorporados às legislações dos mais diversos países, tornando-se populares em razão de fatores como estabilização econômica regional, descentralização fiscal, gestões urbanas mais progressistas, processos de redemocratização, conscientização e pressão social pela efetivação de políticas públicas equitativas, entre outras.<sup>2</sup>

Ademais, desde o ano de 2016, com a Emenda Constitucional nº 95/2005 que estabeleceu um novo regime fiscal e congelou investimentos públicos por 20 exercícios fiscais, o constitucionalismo brasileiro vem sofrendo diversas reformas de austeridade fiscal, repercutindo nas mais diversas searas da administração pública e com consequências diretas para os municípios dependentes financeiramente de transferências governamentais.

A análise da estrutura fiscal dos municípios é um elemento chave para a avaliação da sustentabilidade das fontes de financiamento e da possibilidade de cooperação entre municípios metropolitanos.<sup>3</sup> Além disso, o momento atual do capitalismo ultraliberal e a crise fiscal dos estados e municípios<sup>4</sup> exige a busca por formas autônomas de financiamento para as despesas públicas, entre elas, o desenvolvimento urbano, de modo a responder adequadamente às questões urbanas com o aproveitamento do potencial da tributação imobiliária enquanto fonte de recursos adicionais.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> SMOLKA, Martin Oscar. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Policy Focus Report. Cambridge: Lincoln Institute Land Policy, 2013.

<sup>3</sup> GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

<sup>4</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

<sup>5</sup> FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, São Paulo, 1999.

A autonomia municipal é uma condição necessária, mas não suficiente para que os governos locais vivenciem as políticas públicas de maneira descentralizada, em condições de igualdade e não apenas como meros executores das políticas. No entanto, apenas os municípios economicamente mais poderosos conseguem atuar enquanto agentes de desenvolvimento local, sendo a grande maioria destes ainda dependentes das transferências e das agendas de investimentos do governo federal.<sup>6</sup>

Isso posto, a primeira questão que se apresenta é como os impostos imobiliários municipais Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) podem auxiliar na geração de receita própria, de modo a financiar obras e equipamentos coletivos que beneficiem a população ao passo em que se efetiva a função social da cidade e da propriedade, e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade.

A RMNatal, atualmente composta por 15 municípios. No entanto, aqui foram analisados apenas os municípios com elevado grau de integração metropolitana com Natal – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.<sup>7</sup> O recorte espacial foi escolhido por permitir compreender como trabalham suas receitas tributárias e suas despesas voltadas aos gastos urbanos.

Optou-se essencialmente por trabalhar com dados quantitativos pelo Siconfi<sup>8</sup> objetivando compreender a arrecadação de receitas provenientes da tributação imobiliária municipal, do qual foram extraídas informações relativas às declarações anuais realizadas pelo Poder Executivo nos quatro municípios entre 2014 e 2021. Além disso, foram coletadas nas secretarias municipais de tributação informações sobre a arrecadação do IPTU e do ITBI por bairros, que permitiu a espacialização desses dados no recorte apresentado.

As escolhas feitas partem inicialmente das reflexões teóricas sobre as temáticas abordadas, colocadas à prova na análise empírica. Optou-se por trabalhar, inicialmente, com dados quantitativos disponibilizados em plataformas públicas, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que fornece informações sobre receitas e despesas realizadas pelos entes federativos, objetivando compreender a arrecadação de receitas provenientes da tributação imobiliária municipal, do qual foram extraídas informações relativas às declarações anuais realizadas pelo Poder Executivo nos municípios entre 2014 e 2021.

Em seguida, foram levantadas informações junto às secretarias municipais de tributação que forneceram dados brutos ou sistematizados sobre o IPTU e o

<sup>6</sup> SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

<sup>7</sup> CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

<sup>8</sup> BRASIL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Gov.br*, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 4 jun. 2022.

ITBI entre 2014 e 2021, além de *shapfiles* para a elaboração de mapas com as divisões administrativas de cada município.<sup>9</sup>

A análise comparativa da arrecadação por bairro dos impostos imobiliários foi realizada a partir de levantamento de dados disponibilizados pelas secretarias municipais de tributação de cada um dos municípios. O primeiro ano do recorte temporal da pesquisa, 2014, justifica-se por ser o primeiro em que os quatro municípios passaram a ter essas informações totalmente digitais, o que possibilitou a disponibilização de dados para pesquisa científica em meio à pandemia da Covid-19.<sup>10</sup>

Por fim, destaca-se que esse trabalho é fruto dos estudos desenvolvidos durante as pesquisas iniciadas durante o mestrado (2017-2019) no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN, que resultou na dissertação intitulada *O tributo da cidade: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Pamamirim-RN* e continuadas no doutorado (2019-2023), com a tese *Tributação municipal e dinâmica imobiliária: análise do IPTU e do ITBI à luz da captura de mais-valias urbanas na RMNatal*, este último atravessado pela pandemia da Covid-19, período desafiador para a pesquisa científica no Brasil, que impôs dificuldades e busca por soluções metodológicas adaptadas, motivo pelo qual as análises de dados quantitativos foram priorizadas.

A discussão sobre o federalismo fiscal, em que pese não ter sido o objetivo principal da pesquisa, perpassou as análises teóricas sobre tributação imobiliária municipal e se relacionam com os achados empíricos, sendo, por isso, objeto do presente artigo, que inicia com apontamentos sobre o federalismo fiscal e o papel da tributação para os municípios em tempos de crise, em seguida é apresentado um panorama da tributação imobiliária nos municípios de alta integração da RMNatal. Por fim, fazem-se algumas considerações sobre a arrecadação desses tributos e como eles podem contribuir em termos de possibilidade de captura de mais-valias urbanas nesses municípios metropolitanos.

## 2 Apontamentos sobre o federalismo fiscal e o papel da tributação imobiliária para os municípios em tempos de crise

A adoção do federalismo simétrico na Constituição Federal de 1988 trouxe autonomia administrativa, legislativa e tributária, acarretando novas responsabilidades

<sup>9</sup> Os procedimentos metodológicos traçados foram influenciados diretamente pelo período em que ocorreu, sendo necessário realizar adaptações à realidade imposta, sobretudo durante a pandemia da Covid-19, que condicionou e obrigou a redefinição de caminhos para que fosse possível a sua concretização.

<sup>10</sup> Período em que foi recomendado pelos órgãos de saúde pública o isolamento social e as secretarias municipais de tributação permaneceram temporariamente fechadas ou em trabalho remoto, sobretudo entre março de 2020 e julho de 2021.



aos municípios, que se mostraram difíceis de concretização pela grande maioria das pequenas cidades brasileiras dependentes de receitas de transferências redistributivas e não conseguem atuar na formulação e financiamento das políticas de interesse local.<sup>11</sup>

Nesse contexto, também cresce a preocupação com a fiscalidade municipal, aqui entendida a partir do modelo federativo adotado no país, em que os municípios possuem mais atribuições do que fontes de receitas para provê-las, o que demonstra uma relação desigual com a União, ente federativo com maior poder de arrecadação, que, por sua vez, também vem sofrendo os efeitos da crise econômica e fiscal, que impacta na redução dos repasses de receitas para os municípios.

Aos municípios, resta enfrentar os gargalos fiscais e buscar formas mais eficazes de otimizar suas arrecadações próprias para que possam obter meios de solucionar seus problemas urbanos, cada vez maiores e urgentes.

Diversos estudos realizados sobre as finanças dos municípios brasileiros<sup>12</sup> demonstram que os municípios ainda são, em sua maioria, dependentes de recursos provenientes dos demais entes federativos, sobretudo da União. Nos últimos anos, a adoção das emendas parlamentares vem mostrando como as políticas públicas, de modo geral, no país dependem do orçamento federal para serem implementadas. Se antes os prefeitos precisavam bater na porta dos ministérios, hoje dependem do interesse de deputados federais e senadores destinarem emendas que os contemplem.

Nesse contexto, volta-se a discussão sobre como arrecadar mais e aumentar receita própria municipal. Há uma grande diferença em relação à arrecadação própria entre municípios maiores e menores, havendo uma desigualdade significativa quanto a arrecadação de impostos, como o IPTU, de acordo com o perfil (maior ou menor porte, capitais, municípios metropolitanos e não metropolitanos).

Importante destacar que o IPTU é, aqui, tratado no seu sentido fiscal, ou seja, em seu potencial para arrecadar receita a ser destinada às necessidades municipais. No entanto, o IPTU também tem reconhecidamente uma característica extrafiscal, pois, suas alíquotas e base de cálculo devem ser estabelecidas levando-se em consideração o seu potencial de combate à especulação imobiliária a partir do cumprimento da função social da propriedade urbana.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política Urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2015.

<sup>12</sup> AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. *Texto de Discussão nº 63*. IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial. [S. l.]: FGV Ibre, 2014; GARSON, 2009; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Administração Política*, [S. l.], v. 6, n. 1, 2013; PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município no Brasil: estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 631-679, 2016; SANTOS, 2017.

<sup>13</sup> LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. *O tributo da cidade: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN*. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

A preocupação com a tributação imobiliária ganha força justamente por ser considerada baixa no Brasil. Os municípios deixam de aplicar os instrumentos tributários para financiar a política urbana e controlar as consequências da expansão urbana com o devido cumprimento da função social da propriedade.

Furtado e Smolka<sup>14</sup> ponderam que para que haja uma maior descentralização administrativa e fiscal são necessárias fontes alternativas de recursos capazes de financiar o processo de urbanização. Nesse contexto, cresce o interesse nas cidades latino-americanas em aprofundar o conhecimento sobre os instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas como possibilidade de auferir recursos públicos para implementação da política urbana.

O Brasil possui uma longa trajetória de tributação imobiliária. Embora constantemente sejam alvo de críticas, são considerados como a melhor fonte de financiamento para os governos municipais. No entanto, estudos como o de Fernandes<sup>15</sup> demonstram que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de IPTU, ITBI e Contribuição de Melhoria, somando-se a isso a dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos planos diretores.

Segundo Afonso e Castro,<sup>16</sup> os impostos sobre a propriedade representaram, em 2013, cerca de 1,34% do PIB, o que demonstra a decadência do sistema vigente, que não conseguiu acompanhar a valorização imobiliária das cidades e a expansão dos financiamentos habitacionais na década de 2010. Esse resultado contribui para a pouca equidade do sistema tributário brasileiro, com elevada concentração de renda.

Essa arrecadação baixa ocorre em razão de diversos fatores, como desatualização dos cadastros, desinteresse político, alta inadimplência, entre outros. Os municípios não devem “abrir mão” das transferências interfederativas, por óbvio, mas podem diminuir sua dependência relativa e focalizar seus recursos ante à dinâmica imobiliária local e específica.

A preocupação com a tributação imobiliária tem relação com seu papel para o autofinanciamento das cidades e da compreensão de que não há como implementar políticas urbanas sem investimento.

O IPTU é considerado o tributo mais adequado de recaptura de incrementos do valor da terra urbana em razão de ter como base de cálculo o valor venal do imóvel.<sup>17</sup> Por outro lado, os municípios brasileiros apresentam baixa arrecadação

<sup>14</sup> FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata? In: SANTORO, Paula (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

<sup>15</sup> FERNANDES, Cintia Estefânia. *O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional*. 2016. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

<sup>16</sup> AFONSO; CASTRO, 2014.

<sup>17</sup> ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA,

do IPTU, fato que, segundo De Cesare,<sup>18</sup> pode ser explicado pelo “elevado grau de informalidade na cobrança do imposto, o que dificulta a atualização dos cadastros de imóveis e limita a base de imóveis tributados pelos municípios”.

Os cadastros desatualizados e a inadimplência são apontados como os principais problemas para os municípios conseguirem efetivar a arrecadação desse imposto e utilizarem seu potencial em prol do desenvolvimento urbano.<sup>19</sup> No entanto, são problemas e omissões da própria gestão municipal, que não consegue manter seus cadastros atualizados ou realizar os procedimentos administrativos e judiciais relativos à cobrança de modo a reduzir a inadimplência.

Assim, compreende-se que o IPTU, previsto nos artigos 156, I e 182 da CF/88 é um imposto que carece de uma maior atenção das administrações municipais, tendo em vista a necessidade de garantir uma arrecadação minimamente sustentável para que se consiga fazer frente às despesas municipais de forma mais autônoma, além de enfrentar o desafio da recaptura das mais-valias urbanas.

Quanto ao imposto sobre a transmissão de bens, também chamado de “intervivos”, está previsto no art. 156, II da CF/88. De modo geral, percebe-se que, apesar de baixa, a arrecadação desse imposto nas cidades brasileiras vem aumentando ao longo dos anos em razão de diversos motivos, como o aumento: do valor dos imóveis, das transações imobiliárias, dos financiamentos habitacionais, das alíquotas do imposto em várias cidades e da eficiência das administrações municipais.<sup>20</sup>

É bem verdade que no momento da transação imobiliária, a avaliação do mercado sobre quanto vale um determinado bem imóvel tem relação direta com a infraestrutura disponível em seu entorno. Nesse sentido, o valor cobrado a título de ITBI também tem função de devolver para a administração pública uma pequena parte dos incrementos adicionados ao valor da terra pelas ações públicas.

### 3 Tributação imobiliária nos municípios de alta integração da RMNatal

A tipologia utilizada para classificar o fenômeno da metropolização a partir do nível de integração da dinâmica do aglomerado metropolitano compreende que existem diferenças entre os municípios incorporados à unidade regional “que podem

---

Heloisa Soares de Moura (org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

<sup>18</sup> CESARE, Claudia M. *Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural*. Texto para discussão. Reforma Tributária 23. Brasília, DF: Ipea, 2018.

<sup>19</sup> CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília, DF: Ipea, 2016.

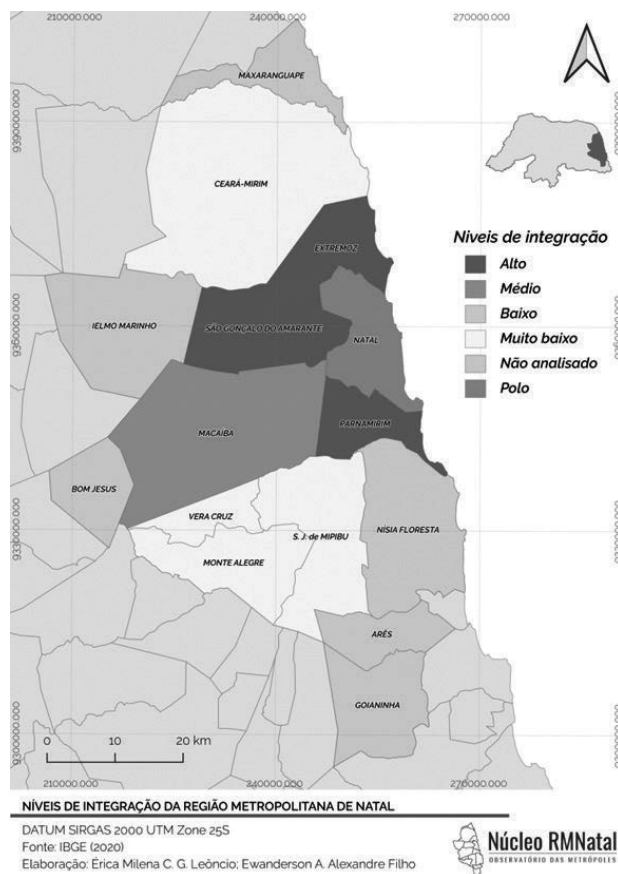
<sup>20</sup> CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, 2019.

ser captadas por indicadores de fluxos de deslocamentos pendulares, características ocupacionais etc., que tornam claras as funções que assumem nessa dinâmica”.<sup>21</sup>

A Figura 1 apresenta essa classificação conforme os níveis de integração na RMNatal. Para este estudo foram considerados os municípios com alto nível de integração: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.

No contexto metropolitano, os municípios de alta integração da RMNatal apresentam antigos problemas, tanto na cidade polo (Natal), como nas áreas de conurbação com Parnamirim e de transbordo em São Gonçalo do Amarante e Extremoz.<sup>22</sup>

Figura 1 – Níveis de integração na RMNatal



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados do IBGE, 2022; Acervo OM – Núcleo Natal (2020).

<sup>21</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, p. 23, 2009.

<sup>22</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*. 2018. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

A análise sobre a fiscalidade nos municípios de alta integração da RMNatal visa justamente comparar dos impostos imobiliários com as demais receitas correntes e as transferências oriundas dos demais entes federativos para compreender a importância de cada uma dessas receitas no orçamento municipal. Além disso, espacializar por bairro a arrecadação dos tributos imobiliários para relacionar a distribuição dessas receitas com a dinâmica imobiliária e a capacidade de investimento dos municípios na cidade como um todo.

No município de Natal a principal legislação tributária vigente é a lei nº 3882/1989, Código Tributário Municipal (CTM/Natal). O IPTU é regulamentado nos artigos 18 ao 48. Em Parnamirim, o Código Tributário Municipal (CTM/Parnamirim) é a Lei nº 951/1997, na qual o IPTU é regulamentado pelos artigos 90 ao 136.

A Lei nº 45/2007 é o Código Tributário do Município de São Gonçalo do Amarante (CTM/SGA) e prevê o IPTU nos artigos 25 ao 58. Por fim, o município de Extremoz tem o Código Tributário do Município (CTM/Extremoz) disposto na Lei nº 320/1997, o qual regulamenta o IPTU nos artigos 41 ao 47.

O IPTU é calculado sobre o valor venal do imóvel e, por vezes, possui alíquota progressiva para imóveis que não cumprem função social. Contudo, há problemas na arrecadação deste imposto no âmbito jurídico, político e econômico, o que dificulta a recuperação de mais-valia efetiva.

Quanto ao ITBI, na legislação tributária natalense, o imposto é regulamentado nos artigos 49 ao 59. Em Parnamirim, pelos artigos 175 ao 185 do CTM/Parnamirim. No município de São Gonçalo do Amarante, o ITBI está disposto nos artigos 59 ao 67 da lei tributária municipal. E em Extremoz, o ITBI encontra-se previsto entre os artigos 68 ao 78 do CTM/Extremoz, acrescidos pela LC nº 001/2005, vez que o imposto não estava previsto originalmente na lei de 1997.

Em relação à base de cálculo do ITBI, os quatro Códigos Tributários dos municípios dispõem que é o valor de mercado do bem ou dos direitos transmitidos, desde que não seja inferior ao do IPTU, e será determinado por meio de avaliação feita com base nos elementos que dispuser e daqueles declarados pelo sujeito passivo. Todos preveem alíquota de 3%.

Quanto aos números da arrecadação do IPTU e do ITBI, foram levantados os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional na plataforma Siconfi, da qual foram extraídas informações relativas às declarações anuais realizadas pelo Poder Executivo nos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz entre 2014 e 2021, corrigidos monetariamente pelo IGP-DI.

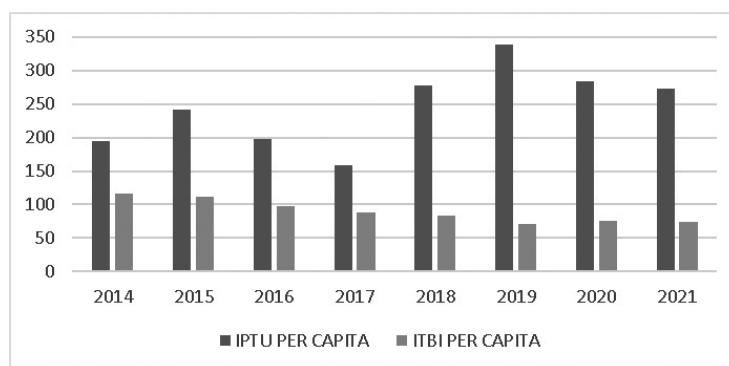
### 3.1 Tributação imobiliária em Natal-RN

No município de Natal a arrecadação do IPTU e do ITBI na série histórica levantada demonstra que as receitas correntes sofreram uma pequena redução de R\$3,7 bilhões em 2014 para R\$3,5 bilhões em 2021.

No entanto, as receitas tributárias e, principalmente, as receitas provenientes dos impostos imobiliários, ainda que representem uma pequena parcela desse montante, demonstram um pequeno crescimento, principalmente em razão do IPTU que foi de R\$176 milhões em 2014 para R\$257 milhões em 2021.

Já o ITBI reduziu de R\$106 milhões em 2014 para R\$69 milhões em 2021. Esses valores demonstram, principalmente em relação ao IPTU, um esforço da gestão municipal para melhorar os números da arrecadação do imposto predial e territorial.

Gráfico 1 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* em Natal entre 2014 e 2021



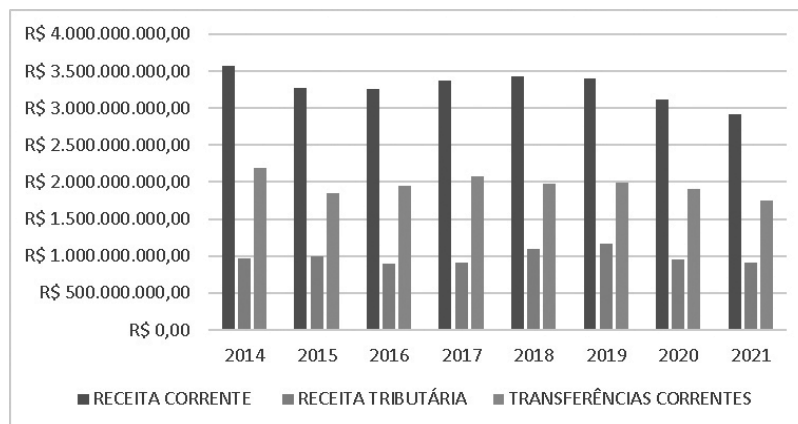
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados do IBGE (2022); Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Ao relacionar a arrecadação do IPTU e do ITBI com a população estimada segundo o IBGE em Natal para os anos analisados (Gráfico 1), percebe-se que a arrecadação do ITBI vem caindo enquanto a do IPTU apresenta um crescimento significativo, saindo de cerca de R\$194 em 2014 para R\$338 em 2019, voltando a baixar para R\$273 *per capita*, em 2021.

Esse crescimento do IPTU mesmo com uma alta inflação pode ser explicado em razão das informações repassadas pelo técnico da Semut-Natal sobre o esforço administrativo que vem sendo realizado pela gestão municipal para atualizar o valor venal dos imóveis a partir da utilização de imagens aéreas realizadas em sobrevoos no ano de 2006, complementadas por imagens disponíveis no Google Earth. Antes disso os valores venais eram muito baixos e desde então passaram a ser atualizados ampliando o cadastro fiscal. Já o ITBI sentiu mais intensamente os efeitos da inflação e da crise econômica generalizada que atingiu o mercado imobiliário local.

Outrossim, ao comparar as receitas correntes, tributárias e o valor recebido a título de transferências correntes, fica nítido no Gráfico 2 que o município ainda não consegue arrecadar recursos próprios para fazer frente às suas necessidades, nas quais se incluem o desenvolvimento urbano.

Gráfico 2 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em Natal entre 2014 e 2021



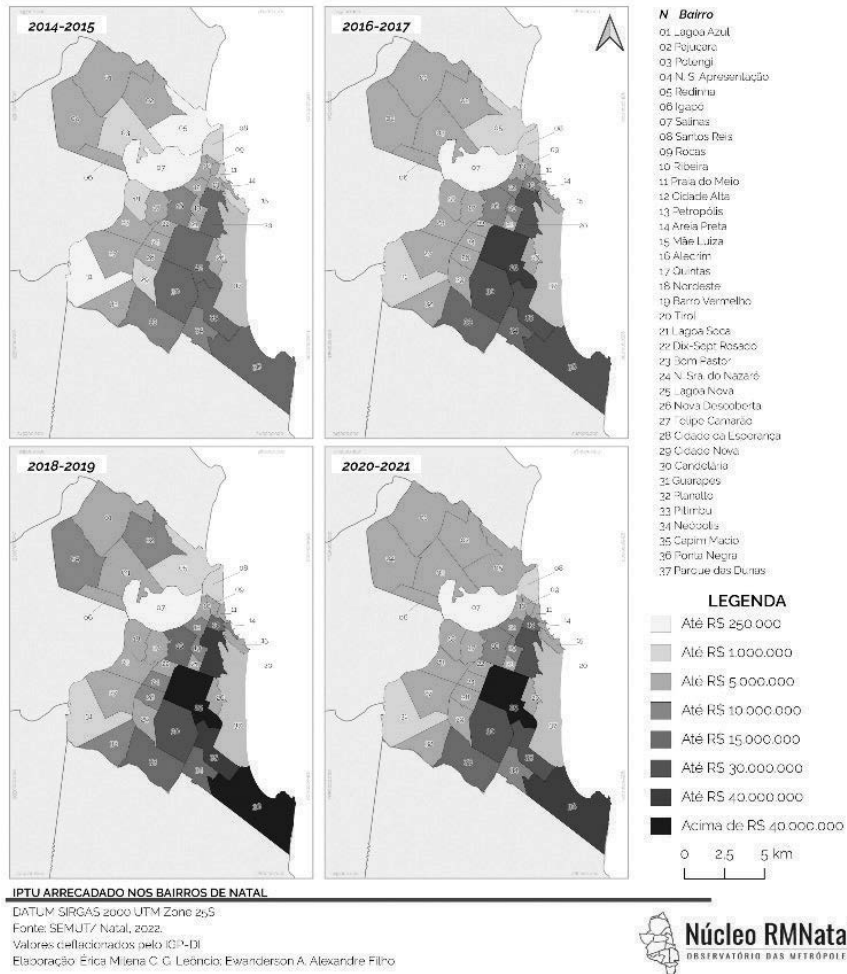
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Em Natal, a arrecadação de receitas correntes demonstra uma tendência de queda – muito em razão da alta da inflação dos últimos anos – enquanto as receitas tributárias apresentam uma certa estabilidade no período analisado, com um aumento entre 2018 e 2019, voltando a baixar para o patamar anterior nos anos seguintes. Já as transferências correntes seguem essa tendência de queda.

Pode-se afirmar que há uma baixa autonomia municipal no tocante ao poder de decisão e investimento público, seguindo a tendência da maioria das cidades do país e que a capacidade arrecadatória municipal está no cerne da questão: a grande diferença entre as receitas tributárias, especialmente de IPTU e ITBI e as receitas de transferências correntes, aguçam a dependência já mencionada dos municípios ante os demais entes federativos.

Ao analisar a arrecadação do IPTU por bairros em Natal entre 2014 e 2021 (Figura 2). Na escala intramunicipal é possível afirmar que a maior parte da arrecadação do IPTU se concentra nos bairros das Regiões Administrativas Leste e Sul.

Figura 2 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Natal-RN (2014-2021)

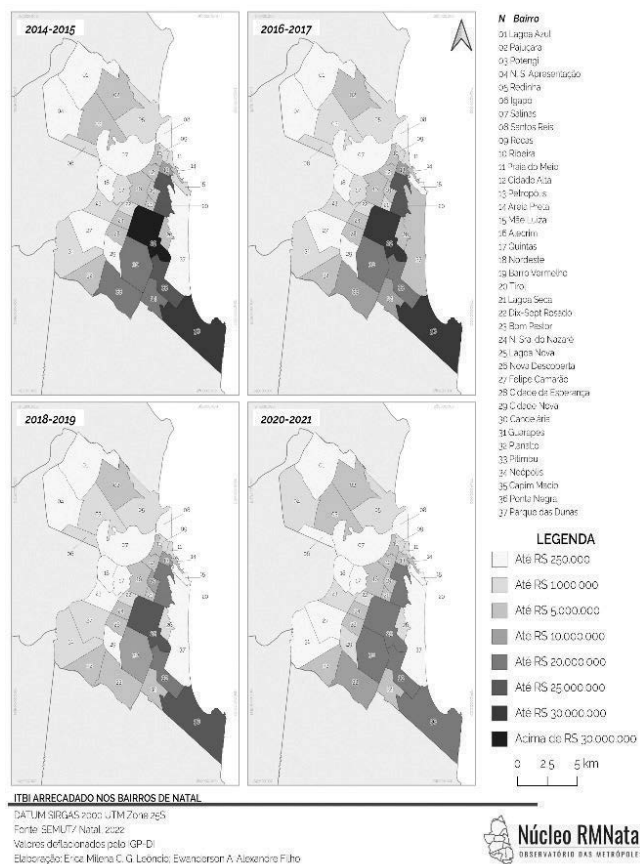


Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/Natal (2022).

A comparação da arrecadação do ITBI no período analisado demonstra uma redução nos bairros de Natal (Figura 3), indicando um possível momento de crise do mercado imobiliário.



Figura 3 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Natal-RN (2014-2021)



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/Natal (2022).

No período analisado, os bairros que apresentam maior arrecadação, assim como no IPTU, são aqueles considerados mais valorizados pelo mercado imobiliário, com predominância do padrão vertical e maior oferta de infraestrutura urbana localizados nas RAs Leste e Sul. Por outro lado, as RAs Norte e Oeste historicamente marcadas por concentrar a população mais pobre, carente de equipamentos de infraestrutura urbana de qualidade, menos verticalizada e com imóveis menos valorizados, são as que menos arrecadam o ITBI.

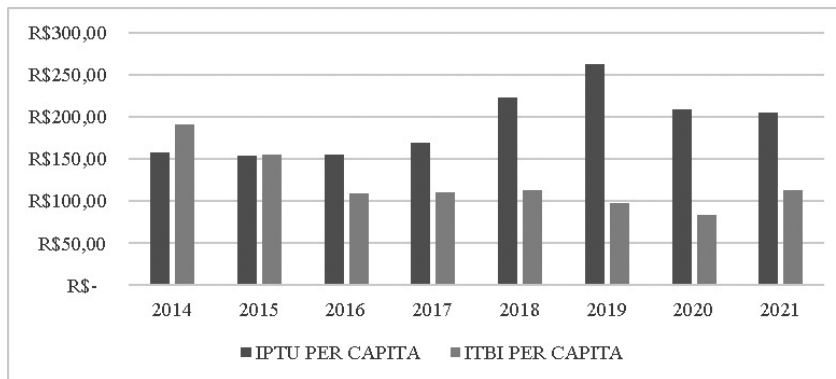
### 3.2 Tributação imobiliária em Parnamirim

As receitas do IPTU e do ITBI de Parnamirim entre 2014 e 2021 são baixas quando comparadas com a receita corrente. No entanto, o IPTU apresenta um crescimento gradual, saltando de R\$37 milhões em 2014 para quase R\$56 milhões

em 2021, enquanto o ITBI caiu de R\$45 milhões em 2014 para R\$22 milhões em 2020, voltando a crescer em 2021 (R\$30 milhões).

Ao relacionar as receitas do IPTU e do ITBI com a população estimada no Gráfico 3, percebe-se a relevância do fenômeno da metropolização e da busca da população por moradia mais barata na periferia da RMNatal – a arrecadação do ITBI apresenta oscilações de queda, estabilidade e retorno do crescimento no período analisado. Já o IPTU tem uma tendência de crescimento até 2019, com uma pequena redução em 2020 e 2021.

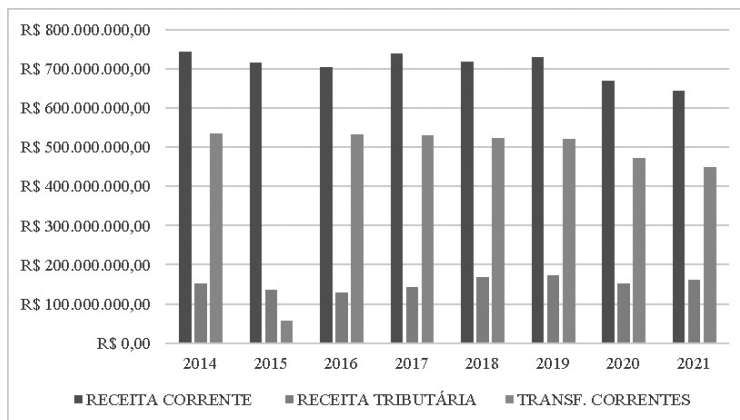
Gráfico 3 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* em Parnamirim entre 2014 e 2021



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Na comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes (Gráfico 4), Parnamirim, assim como Natal, demonstra uma forte dependência dos demais entes federativos e uma baixa arrecadação própria para fazer frente às suas necessidades. Ademais, as receitas correntes e as transferências correntes demonstram uma tendência de queda – assim como em Natal, enquanto as receitas tributárias se mostram estáveis.

Gráfico 4 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em Parnamirim entre 2014 e 2021



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que há uma dependência das transferências da União e do estado para a receita municipal. Além disso, percebe-se que o município tem pouca autonomia financeira em relação aos investimentos públicos.

Figura 4 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Parnamirim-RN (2014-2021)



**IPTU ARRECADADO NOS BAIRROS DE PARNAMIRIM**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S  
 Fonte: Semut/Parnamirim, 2022.  
 Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV/ Conj. Econ. - IGP)  
 Elaboração: Erica Milena C. G. Leôncio; Ewanderson A. Alexandre Filho



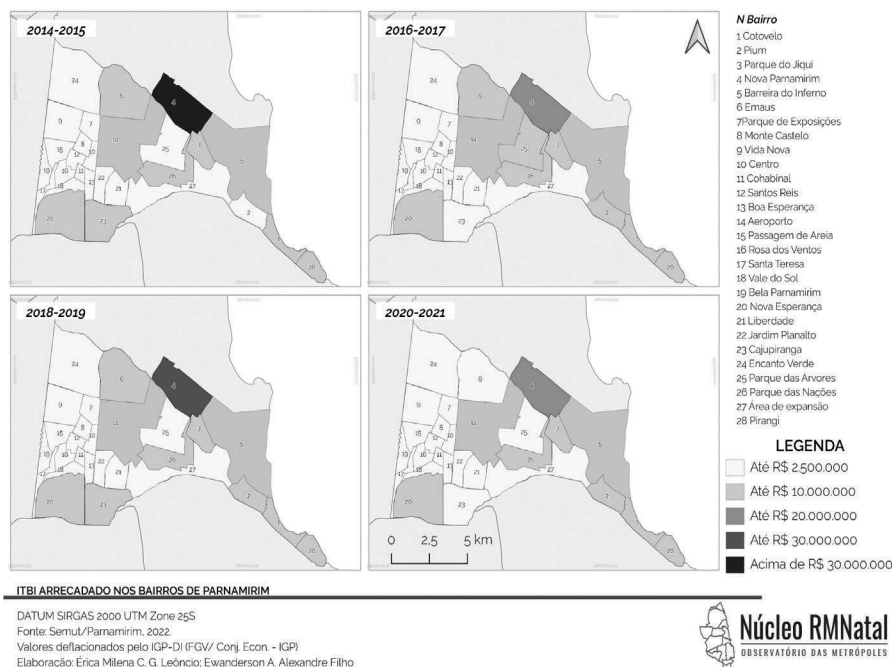
Fonte: Semut/Parnamirim (2022). Elaboração própria (2023)

A Figura 4 espacializa a arrecadação do IPTU nos bairros de Parnamirim, anotando-se um crescimento da arrecadação desse imposto no município em alguns bairros da cidade.

Observa-se que a arrecadação do IPTU em Parnamirim aumentou nos biênios 2016-2017 e 2018-2019, com uma pequena redução em 2020-2021. O bairro com maior arrecadação na série analisada é Nova Parnamirim, contíguo a Natal, que alcança a faixa de até R\$40 milhões nos biênios 2016-2017 e 2018-2019 e nos demais biênios chega na faixa de até R\$30 milhões arrecadados.

A análise da arrecadação do ITBI nos bairros de Parnamirim (Figura 5) demonstra que, assim como no IPTU, o bairro com maiores valores é Nova Parnamirim, que no biênio 2014-2015 arrecadou acima de R\$30 milhões, nos biênios 2016-2017 e 2020-2021 acima de 20 milhões e no biênio 2018-2019 acima de R\$30 milhões, valores bem superiores à arrecadação do IPTU nesses mesmos bairros.

Figura 5 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Parnamirim-RN (2014-2021)



Fonte: Semut/Parnamirim (2022). Elaboração própria (2023).

Nenhum outro bairro do município apresenta receita semelhante à de Nova Parnamirim, isso demonstra que a dinâmica imobiliária do bairro é distinta do restante do município e mais próxima da dinâmica verificada nos bairros do eixo Leste – Sul de Natal, pois arrecada valores semelhantes àqueles bairros do município vizinho,

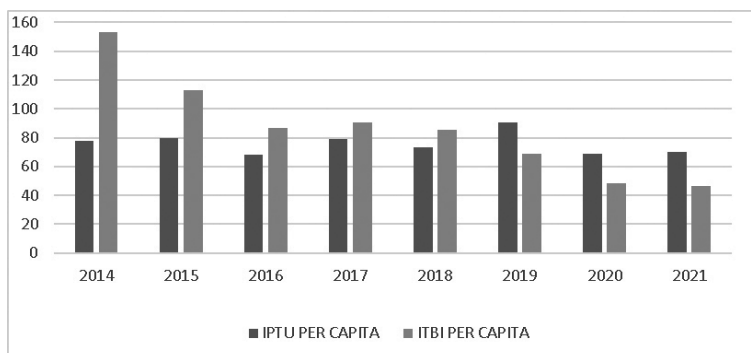
reforçando o fenômeno da conurbação na RMNatal, bem como a discrepância existente entre os bairros do município.

### 3.3 Tributação imobiliária em São Gonçalo do Amarante

O município de São Gonçalo do Amarante igualmente apresenta baixa arrecadação dos impostos imobiliários em comparação com a receita corrente no período analisado. O IPTU se mantém estável entre 2014 e 2021, com uma arrecadação em torno dos R\$7,5 milhões ao ano. O ITBI demonstra queda gradual, de R\$14,8 milhões em 2014 para R\$4,8 milhões em 2021.

Comparando-se o IPTU e o ITBI *per capita* (Gráfico 5), há uma queda mais acentuada na arrecadação do ITBI e uma pequena redução na arrecadação do IPTU, que apresenta oscilações de queda, estabilidade e retorno do crescimento no período analisado. O ITBI *per capita* em SGA apresentou valores bem mais altos de arrecadação em 2014 em razão do aquecimento do mercado imobiliário causado pela instalação do Aeroporto Internacional e vias de acesso.

Gráfico 5 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* em São Gonçalo do Amarante entre 2014 e 2021



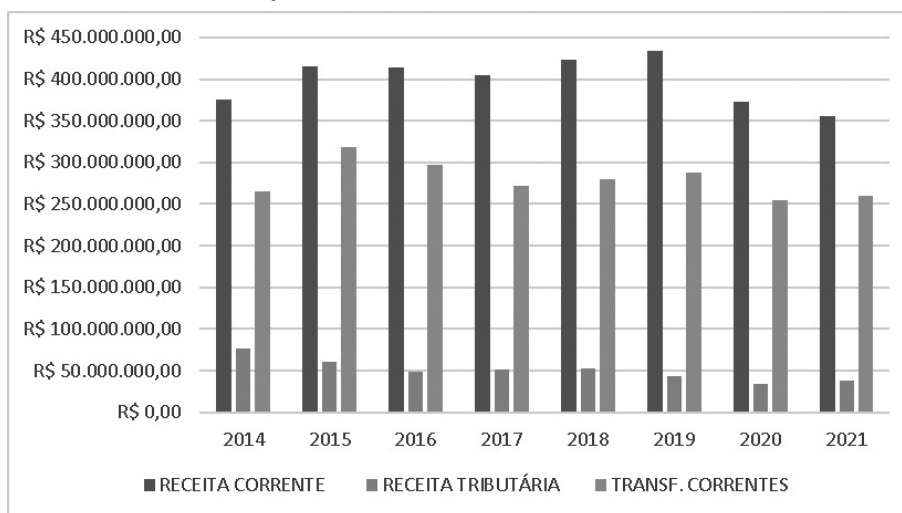
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Nos anos seguintes, as transações imobiliárias foram reduzindo, enquanto o IPTU *per capita*, que era bem menor, foi crescendo e passou o valor do ITBI a partir de 2019. Isso indica que, entre 2014 e 2018, o valor arrecadado em transações era maior do que o arrecado em razão do estoque existente (IPTU) e, a partir de 2019, esse estoque, mais estabilizado, passou a representar uma maior arrecadação em relação às transações.

O Gráfico 6 retrata a comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes, no qual se constata que há também dependência das transferências em relação aos demais entes federativos e baixa arrecadação própria.

Em relação às receitas correntes, houve uma pequena redução entre 2014 e 2021, e as transferências correntes se mantiveram estáveis no período analisado; já as receitas tributárias reduziram significativamente, o que causa preocupação, pois tende a piorar os efeitos da dependência dos recursos obtidos por transferências federais e estaduais.

Gráfico 6 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em São Gonçalo do Amarante entre 2014 e 2021

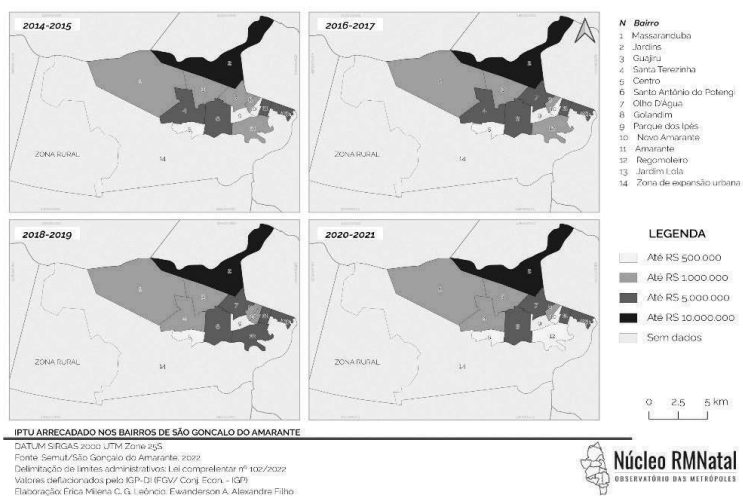


Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que em SGA há também uma dependência das transferências da União e dos estados para a receita municipal e pouca autonomia em relação aos investimentos públicos.

A Figura 6 demonstra a arrecadação do IPTU nos bairros de SGA nos biênios 2014-2015 a 2020-2021, os quais demonstram um crescimento das receitas desse imposto. Inicialmente, foi possível verificar que o município aumentou a arrecadação do IPTU na maioria dos bairros ao longo dos quatro biênios analisados, sobretudo no bairro Jardins, uma arrecadação bem acima dos demais, na faixa de até R\$10 milhões nos quatro biênios.

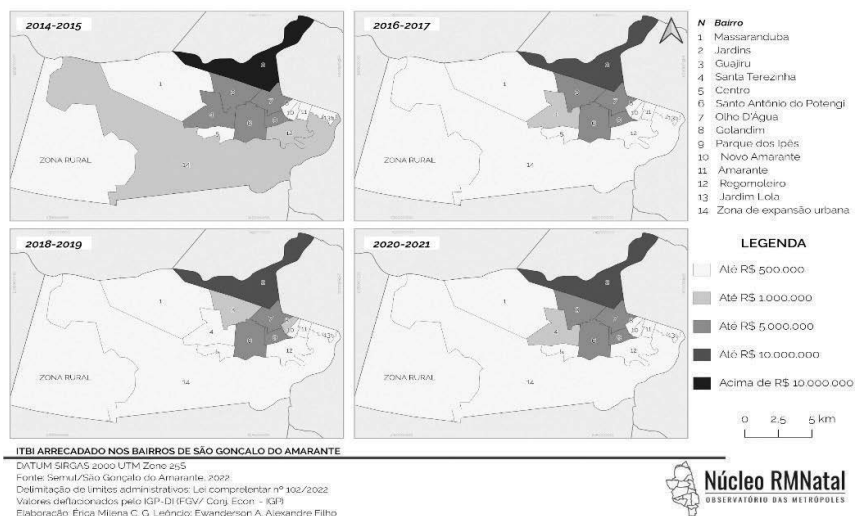
Figura 6 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em SGA-RN (2014-2021)



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/SGA (2022).

Em relação ao ITBI (Figura 7), o bairro Jardins também apresenta a maior arrecadação nos três primeiros biênios. O bairro foi loteado e urbanizado paralelamente à implantação do Aeroporto Internacional e acessos viários, recebendo uma grande quantidade de moradores nesse período. No biênio 2020-2021 o bairro Olho D'Água, vizinho ao bairro Jardins e contíguo a Natal, teve a maior arrecadação de ITBI do município.

Figura 7 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em SGA-RN (2014-2021)



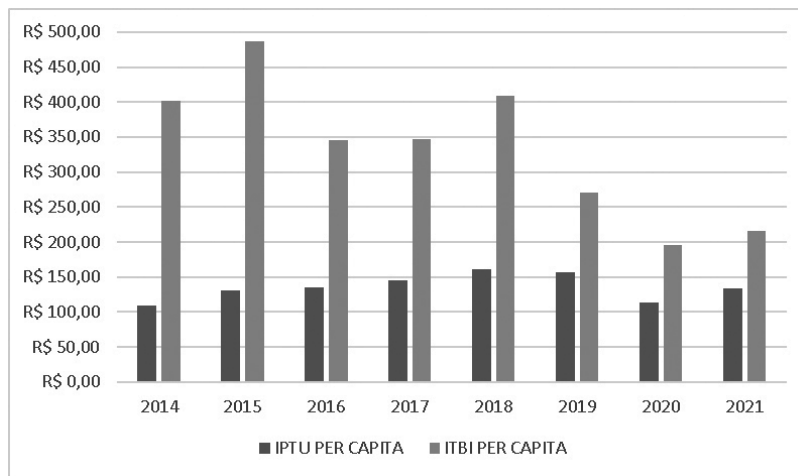
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/SGA (2022).

### 3.4 Tributação imobiliária em Extremoz

Por fim, a comparação entre receitas correntes e impostos imobiliários no município de Extremoz também demonstra que o IPTU e o ITBI são pouco representativos na arrecadação local. A receita do ITBI é maior do que a do IPTU em todo o período analisado; no entanto a arrecadação do IPTU vem aumentando gradualmente e a do ITBI vem reduzindo,

No Gráfico 7 percebe-se que a análise do IPTU e do ITBI *per capita* em Extremoz também demonstra uma maior arrecadação do ITBI em relação ao IPTU, com tendência de aumento do IPTU e de queda do ITBI. Observa-se que Extremoz é o município que apresentou o menor crescimento de população estimada pelo IBGE no período analisado.

Gráfico 7 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* Extremoz entre 2014 e 2021

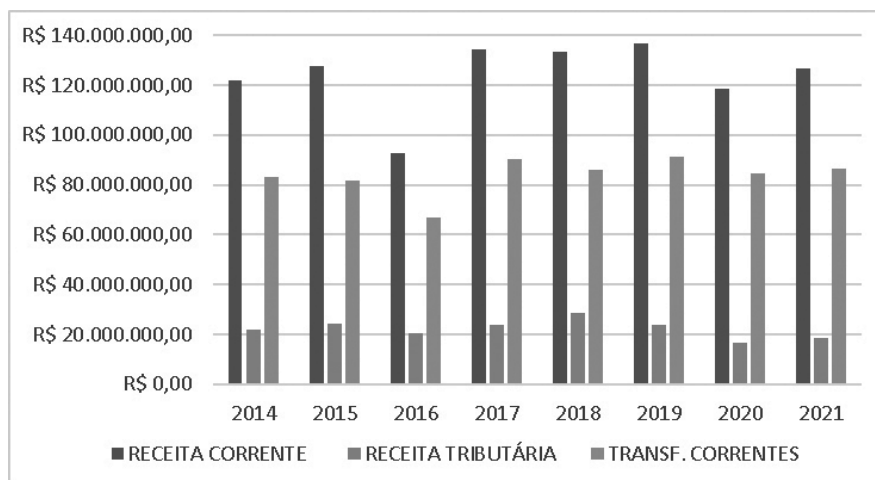


Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Na comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes de Extremoz (Gráfico 8), tem-se que o município segue o padrão identificado nos demais em estudo, com forte dependência das transferências dos demais entes federativos, com receitas advindas da tributação municipal incapazes de arcar com investimento público, sobretudo o desenvolvimento urbano.



Gráfico 8 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em Extremoz entre 2014 e 2021



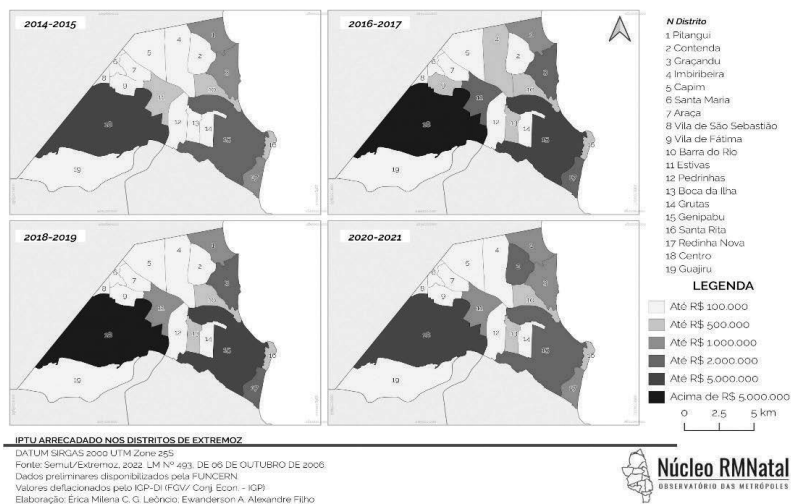
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

As receitas correntes, se mantiveram estáveis no período analisado, próximo dos 120 milhões ao ano. As receitas tributárias e transferências correntes também se mantiveram estáveis, as primeiras representando cerca de 17% das receitas correntes (média de R\$83 milhões ao ano) do período analisado e a segunda 66% das receitas correntes (média de R\$22 milhões ao ano), restando 17% de outras receitas.

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que Extremoz segue a tendência dos outros municípios analisados, de dependência das transferências da União e dos estados para compor a receita municipal e de pouca autonomia em relação às decisões sobre alocação de investimentos públicos.

O município de Extremoz é o que menos arrecada em IPTU dentre os quatro municípios analisados. A Figura 8 demonstra que a maior arrecadação é a do bairro centro, acima de R\$2 milhões nos quatro biênios, seguida por Genipabu, Redinha Nova e Graçandu, bairros litorâneos, com forte presença de casas de veraneio, sendo os dois primeiros contíguos a Natal.

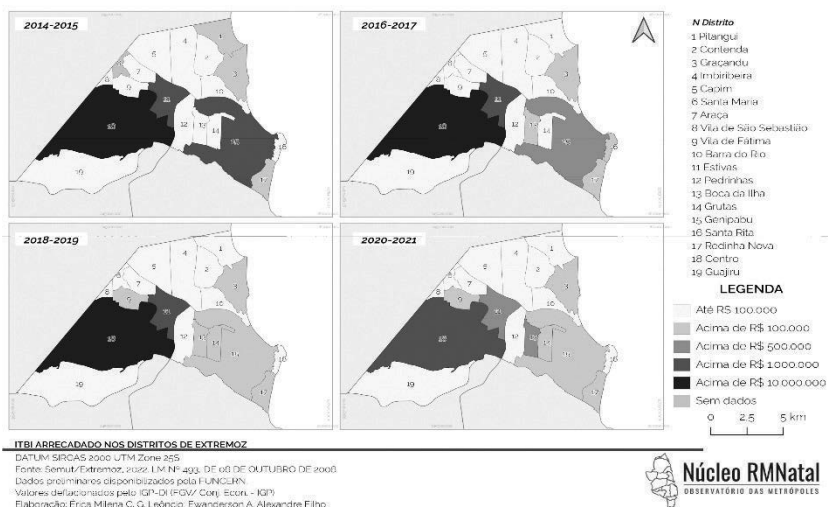
Figura 8 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Extremoz (2014-2021)



Fonte: Semut/Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

Em relação ao ITBI, observa-se na Figura 9 que a maior parte das transações imobiliárias que justificam a arrecadação do imposto ocorrem no Centro, único bairro que alcança receitas acima de R\$10 milhões (2016-2017 e 2018-2019). Na sequência, os distritos com maior arrecadação são Estivas e Genipabu.

Figura 9 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Extremoz (2014-2021)



Fonte: Semut/Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

Observa-se também a arrecadação do ITBI superior ao IPTU na maioria dos períodos analisados, demonstrando o auto fluxo de transações no município.

#### 4 Considerações relativas à tributação imobiliária entre os municípios de alta integração da RMNatal

As análises das receitas de cada um dos quatro municípios demonstram uma grande diferença da arrecadação de Natal em relação aos demais municípios, com receitas de IPTU que chegaram próximas dos R\$300 milhões em 2019 e dos R\$100 milhões de ITBI em 2014.

Na sequência está o município de Parnamirim, que ultrapassou os R\$50 milhões em receitas do IPTU entre 2018 e 2021 e que mantém uma arrecadação estável do IPTU com uma média anual de R\$30 milhões no período analisado.

São Gonçalo e Extremoz apresentam receitas bem menores desses dois impostos: SGA demonstra estabilidade do IPTU (média de R\$7,6 milhões ao ano) e queda do ITBI, com receita de R\$4,8 milhões em 2021; Extremoz também tem uma arrecadação estável de IPTU, com um pequeno aumento nos últimos anos, chegando a R\$3,9 milhões em 2021 e valores oscilantes na arrecadação do ITBI que representam uma média de R\$9,3 milhões de, sendo o único dos quatro municípios que registrou arrecadação do ITBI maior que a do IPTU.

O estudo de Cesare (2018) sobre o IPTU nas cidades brasileiras demonstrou que nos anos de 2000 a 2016 o imposto representava um percentual entre 5% e 6% da receita corrente dos municípios e cerca de 0,42% e 0,52% do PIB, muito abaixo do seu potencial, que, segundo a autora, pode alcançar entre 0,9% e 1,15% do PIB dos municípios. Além disso, o IPTU apresenta um desempenho *per capita* menor nos municípios com até 5 mil habitantes, de R\$2,72 na Região Norte e R\$2,15 na Região Nordeste. Já nos municípios com mais de 500 mil habitantes e localizados nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste a arrecadação *per capita* se aproxima dos R\$200.<sup>23</sup>

Verifica-se que o município de Natal atinge a média nacional para municípios com mais de 500 mil habitantes e nos últimos anos vem apresentando uma arrecadação do IPTU acima dos R\$200 *per capita*. Parnamirim, apesar de não se enquadrar na faixa de municípios com mais de 500 mil habitantes (população estimada para o ano de 2021 próxima dos 270 mil habitantes), ultrapassou em 2018 os R\$200 *per capita* de receita do IPTU e manteve essa média nos anos seguintes.

SGA obteve uma média de R\$75 *per capita* e Extremoz de R\$135 *per capita* de arrecadação do IPTU entre 2014 e 2021, apesar de Extremoz ser um município

<sup>23</sup> CESARE, 2007.

menor, vem se destacando com uma melhor arrecadação *per capita* do IPTU em relação ao seu vizinho SGA.

Já em relação ao ITBI se observou uma inversão ao analisar os resultados das receitas *per capita* entre 2014 e 2021: Extremoz se destaca com a maior média, R\$334, seguido de Parnamirim, com R\$122, Natal, com R\$89, e SGA, com R\$86. Ademais, a maior receita *per capita* de Extremoz foi em 2015 (R\$486) e a menor em 2019 (R\$196). Parnamirim teve sua maior receita em 2014 (R\$191) e a menor em 2020 (R\$84). Natal arrecadou R\$117 *per capita* em 2014 e apenas R\$70 em 2019, e SGA teve sua maior arrecadação *per capita* de ITBI em 2014 (R\$153) e a menor em 2020 (R\$46).

A arrecadação total e *per capita* dos impostos imobiliários, apesar de ainda ser baixa frente às receitas correntes totais, indicam que há um crescimento em Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo, demonstrado pelo ITBI *per capita*, que ultrapassam Natal no período analisado.

A análise dos números da arrecadação da tributação imobiliária nos quatro municípios de alta integração da RMNatal, percebeu-se um aumento tímido das receitas tributárias. No entanto, na comparação com as demais fontes de receitas, demonstra que a tributação imobiliária tem uma baixa capacidade de impactar na melhora da autonomia financeira desses municípios.

Na comparação entre a arrecadação do IPTU e do ITBI por bairros nos quatro municípios percebeu-se que há um crescimento dos impostos imobiliários nos bairros conurbados e de transbordamentos em relação à Natal, município polo da RMNatal.

Em Natal a arrecadação é maior no eixo Leste-Sul, bairros com maior verticalização e de maior interesse do mercado imobiliário. Em Parnamirim há uma continuidade relacionada ao Eixo-Sul de Natal no bairro de Nova Parnamirim, com arrecadação semelhante ao município vizinho nesse bairro e bem acima dos valores dos demais bairros da cidade. Em São Gonçalo do Amarante, verifica-se uma arrecadação mais significativa dos dois impostos no bairro Jardins, localizado próximo ao Aeroporto Internacional instalado no ano de 2014.

Assim, pode-se afirmar que a arrecadação do IPTU e do ITBI nos municípios de alta integração indicam que há uma expansão horizontal da metrópole, com o surgimento de novos bairros em Parnamirim, SGA e Extremoz em áreas que até recentemente eram rurais ou de expansão urbana. Enquanto em Natal a dinâmica imobiliária segue um eixo de valorização vertical, nos bairros com maior concentração de apartamentos, essa tendência vem se expandindo e transbordando em Parnamirim.

Esses resultados, associados à compreensão de fatores ligados a políticas públicas de habitação, infraestrutura condicionada por megaeventos e turismo ajudam na análise dos ciclos imobiliários dessa metrópole em expansão, indicando

que ainda não há um planejamento urbano articulado entre esses municípios e conectado com a tributação municipal que possibilite uma adequada recaptura das mais-valias urbanas geradas nesses ciclos.

Diante das análises apresentadas, reforça-se a relevância de estudos sobre a fiscalidade municipal e sua relação com o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras, que passaram a ter atribuições e competências voltadas à manutenção dos serviços urbanos e são cobradas da população diretamente em relação às necessidades básicas para se viver na cidade e, no entanto, os municípios possuem alcance de fontes de receita limitado em relação aos demais entes federativos.

A tributação imobiliária é compreendida, nesse contexto, como uma possibilidade para os municípios alcançarem maior autonomia financeira, especialmente nesse momento de crise, em que as fontes de receita pública precisam dar conta de uma maior demanda em diversos setores.

Destaca-se, por fim, que os dados e as primeiras análises aqui apresentadas sobre a tributação imobiliária espacializada no território metropolitano ajudam a compreender a dinâmica imobiliária e sua relação com o planejamento urbano e os fenômenos metropolitanos.

Diante disso, reforça-se o papel dos demais entes federativos na busca por soluções de melhorias para a execução das políticas públicas voltadas à gestão do solo urbano e recaptura de mais-valias. Os governos estaduais e federal, especialmente no contexto metropolitano, devem ser acionados como apoiadores de iniciativas locais e regionais, financiando estudos, auxiliando os municípios na capacitação técnica, na aquisição de tecnologias e fomentando a criação e atualização de cadastros e plantas genéricas de valores.

O governo federal deve incentivar a efetivação da gestão municipal, com a implementação de programas federais que condicionem à utilização dos instrumentos urbanísticos e à cobrança de tributos imobiliários nos moldes do EC, sobretudo em relação ao cumprimento da função social da propriedade e das funções extrafiscais do IPTU. Os estados também possuem obrigações federativas, como a coordenação metropolitana, apoio às iniciativas locais, financiamento de estudos e levantamentos de base regional, além da destinação de orçamento voltado à assistência técnica aos pequenos municípios que não conseguem executar ações relativas à política urbana e metropolitana.

A dinâmica imobiliária existente nas cidades e regiões metropolitanas necessita de uma maior inteligência fiscal, comprometida com a agenda da Reforma Urbana e capaz de atuar diretamente nas questões locais a partir da utilização das ferramentas constitucionais disponíveis, entre elas a captura de mais-valia urbana, como forma de efetivar a política urbana metropolitana.

---

### Fiscal federalism and property taxation in the Natal Metropolitan Region

**Abstract:** The challenges faced by municipalities in managing their tax revenues are evident, particularly regarding property taxes. Local administrations struggle with managing property taxation, which impacts their capacity to invest in urban infrastructure and services that could mitigate socio-spatial inequalities and, from a broader perspective, advance the realization of the right to the city. This study focuses on the four municipalities with high integration levels in the Natal Metropolitan Region (RMNatal): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, and Extremoz. These municipalities have experienced metropolitan expansion in recent years, with the analysis period spanning from 2014 to 2021. The central question posed is: how does municipal taxation support public investment in urban policy? To address this question, the study employs quantitative data analysis on IPTU (Urban Property Tax) and ITBI (Real Estate Transfer Tax) revenues from these municipalities, aiming to demonstrate the potential of property taxation in fostering greater fiscal autonomy and reducing spatial inequalities related to urban issues.

**Keywords:** Federalism. Municipal fiscal autonomy. Property taxation. Urban policy. RMNatal.

---

### Referências

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. *Texto de Discussão nº 63*. IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial. [S. l.]: FGV Ibre, 2014.

ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 20 ago. 2022

BRASIL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Gov.br*, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 4 jun. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília, DF: Ipea, 2016.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. GeoUERJ*, Rio de Janeiro, 2019.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline P.; CESARE, Claudia M. de. *Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana – seminários nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CESARE, Claudia M. *Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural*. Texto para discussão. Reforma Tributária 23. Brasília, DF: Ipea, 2018.

EXTREMOZ. *Código Tributário do Município de Extremoz*.

FERNANDES, Cintia Estefânia. *O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional*. 2016. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina*: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, São Paulo, 1999.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata? In: SANTORO, Paula (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. *O tributo da cidade: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN*. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

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*. 2018. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

NATAL. *Código Tributário do Município do Natal*.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Administração Política*, [S. l.], v. 6, n. 1, 2013.

PARNAMIRIM. *Código Tributário Municipal*.

PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 631-679, 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, 2019.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política Urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2015.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. *Código Tributário do Município*.

SMOLKA, Martin Oscar. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Policy Focus Report. Cambridge: Lincoln Institute Land Policy, 2013.

VARIÁVEL - População residente estimada por município. *IBGE*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>. Acesso em: 20 ago. 2022.

---

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

LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. Federalismo fiscal e tributação imobiliária na Região Metropolitana de Natal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 61-87, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART03.RN.

---





# Zoneamento Inclusivo (ZI): possibilidades de potencialização no Brasil a partir de novos instrumentos de política urbana

**Tarcyla Fidalgo Ribeiro**

Doutora em Planejamento Urbano pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Mestre em Direito da Cidade pela Faculdade Nacional de Direito (FDIR) da mesma instituição.  
ORCID: 0000-0002-4972-3459.

---

**Resumo:** Zoneamento inclusivo é o conjunto de práticas e instrumentos que têm o objetivo de garantir habitação de interesse social em áreas infraestruturadas das cidades. No Brasil, trata-se de um conjunto de instrumentos dentre os quais se destacam as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e a Cota de Solidariedade, ambos com grande potencial mas eficácia reduzida diante dos limites impostos à sua aplicação. Nesse sentido, pretende-se explorar as possibilidades de sua potencialização por meio da utilização conjunta com outros instrumentos, adotando-se o Termo Territorial Coletivo (TTC) como paradigma de análise. A partir de uma metodologia baseada na revisão bibliográfica e de textos normativos, conclui-se que a utilização conjunta das ZEIS ou Cota de Solidariedade com o TTC potencializa o efeito desejado de garantia de habitação de interesse social em áreas infraestruturadas da cidade, com a capacidade adicional de promover um incremento da mobilização e participação efetiva dos moradores na gestão imobiliária/territorial.

**Palavras-chave:** Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Cota de Solidariedade. Termo Territorial Coletivo (TTC). Zoneamento Inclusivo (ZI).

**Sumário:** 1 Introdução – 2 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – 3 A Cota de Solidariedade – 4 O Termo Territorial Coletivo (TTC) – 5 O ZI e TTC – Referências

---

## 1 Introdução

Dá-se o nome de Zoneamento Inclusivo (ZI) ao conjunto de práticas e instrumentos que têm o objetivo de garantir habitação de interesse social em áreas infraestruturadas das cidades. Em sentido estrito, corresponde em si a um desses instrumentos, que determina um percentual de imóveis em empreendimentos habitacionais a serem destinados para populações vulnerabilizadas. No presente artigo usaremos o conceito em sentido amplo, conforme adotado por autores nacionais como Moraes e Rolnik e Santoro,<sup>1</sup> fazendo referência a uma ampla gama de

---

<sup>1</sup> MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO

possibilidades no sentido da garantia do direito à moradia para populações urbanas vulnerabilizadas. Para tanto, trataremos das principais modalidades de ZI existentes no Brasil, quais sejam, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Cota de Solidariedade, seus desafios e potencialidades demonstrados nos últimos anos, bem como as possibilidades que se articulam a elas a partir de novos instrumentos urbanísticos, como o Termo Territorial Coletivo (TTC).

As ZEIS se configuram em uma proposta brasileira de ZI<sup>2</sup> com um amplo potencial para a proteção de direitos de populações vulnerabilizadas. Entretanto, desde o seu surgimento, na década de 1980, as ZEIS experimentaram uma crescente limitação da sua aplicabilidade, tendo muitas vezes sido convertidas em uma mera categoria do zoneamento urbano, sem a potência da gestão coletiva e a garantia dos necessários investimentos públicos.

Apesar desse cenário, as ZEIS seguem sendo uma importante pauta dos movimentos urbanos, que crescentemente demandam ferramentas protetivas em face das constantes ameaças de remoção do Estado e dos agentes imobiliários. Sendo assim, e dado seu potencial anunciado ainda na década de 1980, o presente artigo pretende trazer ao debate as possíveis interações das ZEIS com o modelo do TTC, de forma a demonstrar que sua aplicação conjunta tem o potencial de incrementar a aplicabilidade e efetividade das ZEIS, retomando a dimensão da gestão coletiva dos territórios e reforçando seu caráter protetivo em face de processos de remoção.

Por sua vez, a Cota de Solidariedade é um instrumento que prevê uma espécie de compensação a ser cumprida dentro de empreendimentos habitacionais a ser destinada para habitação de interesse social. Tal instrumento foi introduzido pelo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, em 2014, com resultados controversos na sua aplicação. Apesar disso, vem crescendo em importância no debate nacional com uma tendência de ampliação do instrumento para outros municípios.

No entanto, assim como nas ZEIS, há uma baixa efetividade do instrumento e um risco de sua cooptação pelo próprio mercado imobiliário, seja flexibilizando os critérios para a definição de habitação de interesse social, seja a partir utilizando subterfúgios para não enquadramento na previsão legal de obrigatoriedade da Cota de Solidariedade ou ainda pelo pagamento de contrapartidas aos Estados que substituam sua implementação.

Ambos os instrumentos podem ser potencializados na luta pelo incremento da moradia de interesse social pelo modelo do TTC, que defende a gestão coletiva

---

URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais (...)*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política urbana. Lincoln Institute of Land Policy, [S. l.], 2013. Disponível em: <https://www.lincolinst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 4 maio 2023.

<sup>2</sup> ROLNIK; SANTORO, 2013.

do território por meio de um arranjo jurídico que conjuga a defesa dos interesses da coletividade com a liberdade individual dos moradores, a partir da separação entre a titularidade da terra e das construções. A partir da adoção do modelo – já existente em diversos países do mundo e presente na nova agenda urbana –, é possível garantir a acessibilidade econômica permanente da moradia, evitar remoções – em especial aquelas promovidas pelo mercado – e garantir um desenvolvimento comunitário protagonizado pelos moradores.

Sendo assim, o TTC tem a possibilidade de complementar e potencializar os instrumentos ora analisados de ZI, garantindo habitação de interesse social de forma permanente em áreas infraestruturadas da cidade e com protagonismo dos moradores. Considerando que o TTC é modelo de introdução recente no Brasil, apesar de sua consolidação internacional e presença explícita na Nova Agenda Urbana, será importante trazer considerações sobre a sua modelagem jurídica e proposta de funcionamento, de modo a garantir uma visão adequada sobre as possíveis interações com os instrumentos de ZI já mencionados.

Assim, para a exposição adequada dos argumentos, o presente artigo será dividido em quatro partes, além desta introdução e da conclusão: a primeira se dedicará a explorar o instrumento das ZEIS, avaliando – ainda que brevemente – seu histórico de implementação e perspectivas; a segunda cuidará do instrumento da Cota de Solidariedade, destacando sua aplicação no Brasil e algumas experiências internacionais; o terceiro buscará contextualizar e conceituar o TTC, instrumento de recente reconhecimento e crescente interesse no Brasil; por sua vez, a quarta parte se dedicará a uma análise sobre as possíveis sinergias entre o ZI e o TTC, no sentido de destacar o potencial de aprofundamento do primeiro a partir da utilização conjunta do segundo.

Toda a argumentação se baliza na defesa da importância do ZI, seu baixo grau de efetividade até a presente data e a necessidade de buscar instrumentos e modelos que promovam a sua implementação e efetividade, como se defende a partir da utilização conjunta com o TTC.

## 2 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) surgem na década de 1980, por meio de duas experiências municipais inovadoras de ZI no Brasil: o PREZEIS, em Recife, e o Profavela, em Belo Horizonte.

O Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela) foi criado em 1983 atendendo a uma forte mobilização social em torno da pauta do reconhecimento do direito à posse e à inclusão dos territórios populares nas políticas urbanas municipais do Brasil. Com o objetivo de gerenciar o programa foi criada a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), que viria a se tornar o órgão

responsável pela política urbana do município. Conjuntamente com a criação da URBEL, foi instituído o conselho municipal de habitação, com o objetivo de trazer o protagonismo de moradores e da sociedade civil para a gestão urbana e inseridas as zonas especiais de interesse social na legislação urbanística municipal.<sup>3</sup>

No mesmo período do Profavela, a cidade de Recife incluiu na sua legislação de uso e ocupação do solo a figura das ZEIS como instrumento de zoneamento que permitia a definição de normas urbanísticas específicas para a promoção da regularização fundiária de favelas. A inserção legislativa do instrumento foi seguida da criação de uma política urbana mais ampla por meio do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), elaborado por movimentos sociais e submetido a um longo processo de negociação e ajustes até sua aprovação em 1987. O PREZEIS se caracterizou como uma política inovadora de planejamento e gestão democrático de territórios populares, trazendo em si o ideário das ZEIS de resgate da cidadania e protagonismo dos moradores na gestão dos seus territórios.<sup>4</sup>

Em uma contextualização internacional, as ZEIS podem ser conceituadas como um modelo de Inclusionary Zoning (IZ) definido como uma ferramenta para garantir moradia economicamente acessível em áreas infraestruturadas das cidades.<sup>5</sup>

Essas experiências e seus promissores resultados levaram a que as ZEIS – e o ZI em geral – fossem tema de debate do movimento pela reforma urbana, que teve êxito em incorporar na Constituição Federal parte importante de suas pautas e de sua visão sobre a política urbana brasileira. Nessa esteira, o parágrafo 4º do artigo 182 introduz no ordenamento jurídico nacional a possibilidade de ZI, nesse artigo relacionado diretamente com os instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsória e IPTU progressivo.

Posteriormente, a lei federal regulamentadora do capítulo constitucional da política urbana, Lei nº 10.257/2001 – conhecida como Estatuto da Cidade –, trouxe expressamente as ZEIS como instrumento de política urbana, previsto em seu artigo 4, V, “f”. A partir da previsão das ZEIS no Estatuto da Cidade, em conjunto com a

<sup>3</sup> MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitar); SOARES, I., AZEVEDO, M. DE L., STEPHAN, ÍTALO, CARVALHO, A., & ARANTES, P. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], v. 15, p. 21-37, 2012.

<sup>4</sup> MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais (...)*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

<sup>5</sup> DAWKINS, C. *et al.* Creating and Preserving Affordable Homeownership Opportunities: Does Inclusionary Zoning Make Sense? *Journal of Planning, Education and Research*, [S. l.], v. 37, n. 4, p. 444-456, 2017.

campanha do Ministério da Cidade pelo Plano Diretor em 2006, muitos municípios previram o instrumento em seus planos diretores.

Por sua vez, em 2009, o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977 – que trazia a primeira regulamentação exaustiva e extensiva da regularização fundiária, nesses termos, no ordenamento jurídico nacional – também trouxe o instrumento das ZEIS com destaque nos artigos 47, V e VII, “b”, sugerindo que as áreas de interesse social a serem regularizadas passassem a se configurar como ZEIS.

A difusão do instrumento na legislação federal, em conjunto com a campanha do Ministério das Cidades pelos Planos Diretores em 2006, levou a uma grande disseminação das ZEIS no período de 2009 a 2021 entre os municípios brasileiros. Em 2009, 26,8% dos municípios previam ZEIS em sua legislação, enquanto 58,4% previam o instrumento em 2018, sendo esse percentual ainda maior entre os municípios que afirmam possuir favelas e comunidades urbanas em seus territórios.<sup>6</sup>

No entanto, apesar do crescente reconhecimento legal – seja em âmbito federal, seja municipal – a aplicação das ZEIS vem demonstrando baixa efetividade na garantia do direito à moradia de populações urbanas vulnerabilizadas, com situações excepcionais nas quais as ZEIS são tomadas como bandeira de luta e resistência, especialmente diante do poder público.<sup>7</sup>

Em termos quantitativos, isso pode ser demonstrado pelo percentual de municípios, dentre os que instituíram ZEIS, que contam com políticas habitacionais e/ou de regularização fundiária, fundamentais para que as ZEIS alcancem todo seu potencial. Quanto a políticas habitacionais, apenas 3,4% dos municípios que instituíram ZEIS em sua legislação contavam com a previsão de programas ou políticas de produção habitacional em 2021. No que se refere à regularização fundiária, 38,6% dos municípios com previsão de ZEIS contavam com previsão de programa/política sobre o tema. Embora seja um número expressivamente maior, ainda é uma minoria, demonstrando um caráter mais discursivo das ZEIS, com baixo potencial de aplicabilidade prática.<sup>8</sup>

Importante destacar que a literatura especializada<sup>9</sup> estabelece uma distinção entre ZEIS estabelecidas em áreas já ocupadas, com vistas a sua regularização, e aquelas estabelecidas em terrenos desocupados, via de regra com o objetivo de criar uma reserva de terras para políticas habitacionais. São, respectivamente, as

<sup>6</sup> NAKANO, A. K.; MARU, H. T. K.; MONTALVA, B. L. S.; GUIMARÃES, J. R. Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 117-142, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART05MIOLO\_RBDU\_16.indd 142MIOLO\_RBDU\_16.indd 14201/08/2023 18:57:1001/08/2023.

<sup>7</sup> LIMA, A. N. *et al.* O Bairro de Tororô em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> ROLNIK; SANTORO, 2013.

ZEIS cheias e as ZEIS de vazios. Apesar do amplo potencial das ZEIS de vazios de atuar no controle de preço da terra urbana, proporcionando a criação de um estoque fundiário para políticas públicas habitacionais, sua aplicação é rara e residual, sendo a maioria das ZEIS estabelecidas em áreas já ocupadas.

As ZEIS “cheias”, que deveriam garantir a regularização fundiária com parâmetros mais adequados aos padrões construtivos locais e a formação de um conselho a fim de garantir uma gestão democrática do território com protagonismo dos moradores, na prática acabam se tornando apenas uma sigla de zoneamento, sem qualquer rebatimento prático na vida dos moradores no sentido do incremento de suas condições de vida. Apesar disso, é notório o emprego da categoria de ZEIS como argumento de defesa em caso de conflitos fundiários judicializados,<sup>10</sup> bem como sua utilização como bandeira de unificação e resistência de comunidades urbanas.

É notória a crescente apropriação de ZEIS pelo mercado imobiliário, amparada por dispositivos legais municipais que acabam por permitir a ampliação do potencial construtivo, a liberação do remembramento de terrenos e alteração de outros parâmetros urbanísticos que favorecem a dinâmica imobiliária mercadológica em detrimento do direito à moradia da população local. Nesse sentido, Gonçalves e Costa<sup>11</sup> defendem que as ZEIS vêm se configurando em “nova fronteira de expansão do capital rentista”/imobiliário.

Assim, temos um instrumento que, apesar do seu potencial, vem sendo subutilizado no contexto urbano brasileiro, no qual se insiste em uma aplicação meramente discursiva das ZEIS em detrimento de seu potencial emancipatório. Não obstante a partir dessa constatação, e do reconhecimento da importância do papel ao qual se pretendem as ZEIS, vamos explorar as potencialidades de sua aplicação conjunta com o inovador instrumento do TTC, com o objetivo de refletir sobre a possibilidade de uma maior efetividade da garantia do direito à moradia de comunidades urbanas vulnerabilizadas.

### 3 A Cota de Solidariedade

A Cota de Solidariedade é instrumento urbanístico que prevê a obrigatoriedade de destinação de determinado percentual de áreas/unidades de empreendimento habitacional para moradias de interesse social. Trata-se de instrumento que conta com, ao menos, duas modalidades de execução: A reserva de unidades

<sup>10</sup> LIMA, A. N. *et al.*, 2021.

<sup>11</sup> GONÇALVES, N. L.; COSTA, F. C. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana? *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 35-62, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART02.

habitacionais no mesmo empreendimento ou a doação de terreno/recursos para a produção habitacional de interesse social em local distinto do empreendimento gerador da obrigação.

O caso mais emblemático da primeira modalidade é Paris, cidade na qual a Cota de Solidariedade foi adotada como maneira não apenas de aumentar a oferta de moradia de interesse social em áreas urbanas infraestruturadas e valorizadas, mas também como um experimento de miscigenação social com fins de reduzir ideologias racistas e xenófobas cada vez mais em alta na sociedade. Seus resultados mostraram tendências bastante controversas: enquanto, inegavelmente, aumentaram a oferta de moradia de interesse social em áreas urbanas infraestruturadas, permitindo que famílias de baixa renda acessassem bairros valorizados, não foi capaz de lidar com as tendências sociais preconceituosas dos moradores. São diversos os relatos de que as unidades residenciais sociais contavam com entrada e equipamentos separados, promovendo uma “segregação habitacional” em um mesmo prédio, bem como de situações conflituosas entre os moradores baseadas no preconceito.<sup>12</sup>

Por sua vez, a segunda modalidade apresenta menos controvérsias – na medida em que não obriga a convivência de grupos sociais distintos – mas também um menor potencial transformativo da realidade social. De fato, a doação de terras e/ou recursos para a construção de habitação social em local diverso do empreendimento gerador é uma contrapartida de caráter meramente econômico, que tende a gerar menos resistência entre os incorporadores. No entanto, essa modalidade tende a reproduzir padrões pré-existentes de segregação territorial, na medida em que os terrenos doados tendem a se localizar em bairros menos valorizados, com menor acesso à infraestrutura, enquanto eventuais recursos doados também tendem a ser aplicados em projetos situados em terrenos mais baratos, que reproduzem as mesmas características. Assim, embora se mostre uma fonte interessante de financiamento para a habitação de interesse social – considerando a escassez de recursos públicos diante da elevada demanda – sua aplicação tende a reproduzir padrões de segregação indesejáveis.

No Brasil, a Cota de Solidariedade foi pioneiramente prevista pelo município de São Paulo, no seu Plano Diretor de 2014 nos seguintes termos: empreendimentos habitacionais com área superior a 20.000 metros quadrados, ficavam obrigados a destinar um percentual de 10% da área construída computável para produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município para fins

<sup>12</sup> CALLIES, D.; SIMON, D. Fair Housing, Discrimination, and Inclusionary Zoning in the United States. *The Urban Lawyer*, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 687-716, 2017.

de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia (Lei nº 16.050/1204, artigos 111 e ss.). No entanto, mesmo com a opção pela modalidade mais conservadora do instrumento, a Cota de Solidariedade teve baixo grau de efetividade,<sup>13</sup> não demonstrando todo o potencial que carrega em si para a habitação de interesse social.

Cabe destacar que a Cota de Solidariedade é instrumento relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro, de baixo conhecimento – inclusive por movimentos e entidades da sociedade civil do campo progressista –, e, talvez por isso, de efetividade ainda mais baixa que as ZEIS. Outro fator importante que contribui para sua baixa efetividade é a resistência de incorporadores e agentes do mercado imobiliário em geral na sua aplicação. Apostando em uma visão social higienista, mesmo nos locais que preveem o instrumento, preferem pagar compensações ao Estado ou construir moradias/infraestrutura de caráter social em outros lugares a garantir habitação voltada à população de baixa renda dentro de seus empreendimentos.

Assim, apesar do potencial de ambos os instrumentos, é notório o *déficit* na sua aplicação, tornando-os mais elementos discursivos/de defesa do que instrumentos promotores de inclusão territorial de fato.

## 4 O Termo Territorial Coletivo (TTC)

O Termo Territorial Coletivo (TTC) é a versão brasileira do modelo dos Community Land Trusts (CLT), que pode ser definido como um modelo de garantia de segurança da posse e de desenvolvimento comunitário para populações vulneráveis a partir do protagonismo dos moradores.

As primeiras experiências foram realizadas nos Estados Unidos da América na década de 60, ligadas aos movimentos por direitos civis e localizadas, na sua totalidade, em áreas rurais. Nos 20 anos seguintes, o modelo se desenvolveu e aperfeiçoou, migrando para as cidades na década de 80, momento a partir do qual ganha escala, se multiplicando nos Estados Unidos e, posteriormente, pelo mundo. Atualmente existem experiências de TTC nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Bélgica, Alemanha, Quênia, Austrália, Porto Rico, além de projetos pilotos na Bolívia, no Brasil, na Indonésia, em Portugal e em Bangladesh.

A difusão dos TTCs pelo mundo se deve muito à sua modelagem maleável, que permite a adaptação do modelo a diferentes realidades. Nas palavras de Davis:<sup>14</sup>

<sup>13</sup> SILVA, P.; BORGES, I. Os primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade: como superar seus limites e desfrutar de suas oportunidades. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], set. 2019. DOI:10.11606/ISSN.1984-4506.V17I2P76-85.

<sup>14</sup> DAVIS, 2010, p. 10.



The CLT has been reinvented repeatedly over the years, adapting to new audiences, conditions, and applications. Such flexibility has been a perennial source of renewal and vigor, helping the CLT to spread far and wide. A deeper appreciation for the model's evolution may encourage today's practitioners to continue the experimentation that gave rise to the model in the first place.

Apesar das variações de arranjos jurídicos e institucionais dos TTCs, é possível definir algumas características comuns às iniciativas que se estabelecem a partir do modelo, que são: (i) gestão coletiva da terra; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção; (iv) gestão participativa e (v) ingresso voluntário.

A gestão coletiva da terra é o fundamento básico da segurança da posse proporcionada pelos TTCs. Os arranjos institucionais que a garantem, via de regra, passam pela constituição de uma pessoa jurídica que será a proprietária formal dos terrenos, com controle dos moradores na sua gestão e sem a possibilidade da venda. A gestão coletiva da terra dá ao modelo a possibilidade de restringir o ingresso de possíveis novos moradores da área com o objetivo de manter suas características originárias, por exemplo, apenas permitindo que haja transmissão de imóveis para pessoas de baixa renda.

Por sua vez, uma outra característica comum aos TTCs é a titularidade individualizada das construções/moradias. Os moradores recebem o título individual de suas casas por meio do instrumento do direito de superfície, efetivando a separação entre a terra e as construções. Através desse arranjo, permite-se uma costura entre anseios individuais e a força do coletivo, proporcionando o aumento da mobilização em torno do território enquanto preserva a liberdade individual em relação às construções.

A partir desse arranjo de separação entre terra e construções, com a gestão coletiva da terra pela comunidade como um todo por meio de uma pessoa jurídica constituída para esse fim, é possível a limitação – a partir de decisão coletiva – de algumas liberdades em relação a uma eventual venda das construções. Experiências internacionais demonstram a possibilidade de estabelecer limitações de público de eventuais compradores/locatários, bem como de valor para a revenda, desde que com o objetivo de manter os fins de proteção de uma determinada comunidade ou determinado público, como o de baixa renda, na área do TTC. Por vezes, essa limitação ao processo de revenda pode se revelar fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> THADEN; LOWE, 2014.

Além disso, é indispensável para o estabelecimento de um TTC a garantia de sua sustentabilidade, ou seja, é preciso que o arranjo institucional que o sustenta consiga se manter sem, ou com o mínimo, auxílio externo. Essa medida é importante para garantir a continuidade do TTC independentemente de qualquer mudança conjuntural, de ordem econômica ou política, que atinja o contexto institucional ou territorial do projeto.

A sustentabilidade dos TTCs pode ainda ter por resultado o advento de condições de atuação direta no território, seja com apoio – técnico ou material – às construções, seja com melhoria das condições das áreas de uso comum ou por meio de outras intervenções que se façam necessárias conforme as necessidades locais.

Ainda no âmbito institucional, é indispensável para o modelo do TTC que seja garantida uma gestão coletiva por moradores e outros agentes interessados no território. Em uma formulação clássica, essa gestão é feita em um formato tripartite, com a formação de uma espécie de órgão deliberativo colegiado composto por um terço de moradores; um terço de técnicos indicados pelos moradores e um terço de moradores de bairros vizinhos.<sup>16</sup>

Ainda que esse formato clássico não seja reproduzível em todos os locais nos quais se pretenda implantar o modelo do TTC, é fundamental que a gestão institucional seja feita de forma participativa e que essa participação seja garantida materialmente, em todo o processo de tomada de decisões sobre o território, e não apenas formalmente, com deliberações apenas sobre propostas já construídas.

Por fim, uma última característica comum dos TTCs seria o ingresso voluntário dos seus integrantes. Como grande parte do seu potencial está contida na sua dimensão deliberativa participativa e no alcance de um objetivo comum de segurança da posse e melhorias territoriais/habitacionais para determinada comunidade, é indispensável que haja voluntariedade de ingresso entre seus membros. Essa voluntariedade firma uma base de interesses comuns entre os integrantes que pode representar o elo de comunhão do qual dependerá o sucesso da iniciativa.

O conjunto de características aqui destacado evidencia o caráter inovador e o potencial do modelo para o Brasil. Sabe-se que a moradia é uma questão central e insuficientemente trabalhada no Brasil ao longo das últimas décadas, frequentemente tratada entre os paradigmas da propriedade privada individual e da propriedade coletiva, o último pauta de movimentos sociais e ainda não incorporado de forma ampla no ordenamento jurídico nacional.

Além disso, os últimos anos vêm apresentando novos desafios para a moradia no Brasil, com a formação de um arcabouço jurídico para o aprofundamento do seu processo de financeirização, o aprofundamento da segregação socioespacial

<sup>16</sup> DAVIS; JACOBUS, 2008.

promovido pela lógica de produção habitacional em áreas periféricas e as dificuldades de garantia da segurança da posse dos moradores.<sup>17</sup>

O TTC possui potencial para oferecer uma alternativa a cada um desses desafios. O arranjo jurídico do modelo permite um grau de subversão da propriedade privada individual que, a partir dela, promove um arranjo de gestão efetivamente coletivo. Além disso, a impossibilidade de venda da terra e as possíveis restrições impostas à transmissão das construções se apresentam como uma proteção em face da especulação imobiliária e financeirização, resgatando a função social e o valor de uso dos imóveis relacionado à moradia. Por fim, todo o arranjo do TTC tem como um dos seus principais objetivos a garantia da segurança da posse, já tendo se mostrado bem sucedido em diversas experiências internacionais.<sup>18</sup>

No entanto, apesar do inequívoco sucesso internacional e da reconhecida importância do modelo (incluído na Nova Agenda Urbana), as experiências de TTC internacionais enfrentam alguns desafios em comum como as dificuldades de conseguir, manter e/ou ampliar o apoio governamental e a manutenção da mobilização dos moradores/comunidades. No Brasil, além dos desafios comuns às experiências de TTC, também é preciso lidar com a inexistência de uma experiência concreta (ainda que existam projetos em andamento)<sup>19</sup> e a consequente desconfiança relativa aos impactos efetivos da sua adoção. Apesar disso, o modelo tem se difundido entre acadêmicos, lideranças e movimentos sociais, com presença crescente nos debates sobre cidades no país, o que também justifica a importância da análise pretendida no presente artigo.

Recentemente, cabe destacar os avanços legais do instrumento, que passou a ser previsto no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 270/2024) e a contar com um projeto de lei federal para sua regulamentação (Projeto de Lei nº 5618/2023). Esses avanços se somam à presença do TTC em outros planos diretores, como de São João de Meriti (primeira legislação a abordar o TTC no Brasil) e à sua difusão no debate nacional, ressaltando seu potencial como instrumento de integração territorial, a partir da lógica do ZI.

Cabe destacar que a experiência internacional com a aplicação do instrumento, tanto em assentamentos informais quanto na produção habitacional, revela sua capacidade de fixar estoques de habitação de interesse social em áreas infraestruturadas de cidades com contextos econômicos e sociais bastante distintos, como

<sup>17</sup> RIBEIRO, T. F. *Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

<sup>18</sup> RIBEIRO, T. F. *et al.* Experiências internacionais de Community Land Trusts e lições para a implementação do modelo no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202232>.

<sup>19</sup> Para saber mais sobre as experiências em andamento, ver: [www.termoterritorialcoletivo.org](http://www.termoterritorialcoletivo.org).

Porto Rico e Bruxelas.<sup>20</sup> Esse fato reforça seu caráter flexível e reafirma as possibilidades a partir da sua adoção no Brasil, em especial conjugado com instrumentos já existentes e subutilizados ou não completamente eficazes, como as ZEIS e a Cota de Solidariedade – objeto de análise do presente artigo.

## 5 O ZI e o TTC

O TTC, como visto anteriormente, tem como principais objetivos a garantia da segurança da posse e o desenvolvimento comunitário de populações vulnerabilizadas a partir do seu protagonismo, em consonância direta com os propósitos das ZEIS como idealizadas e construídas ainda na década de 1970 (fonte). Também tem como proposta a integração territorial a partir do reconhecimento e da permanência, se alinhando com as propostas defendidas pela Cota de Solidariedade. Da mesma forma, seu caráter flexível permite sua aplicação em assentamentos informais e na produção habitacional de interesse social, garantindo um amplo espectro de situações passíveis de se enquadrarem nos limites do instrumento.

As ZEIS estão presentes no Estatuto da Cidade como instrumento da política urbana, que deve ser previsto em planos diretores municipais. Embora não traga um conceito ou conteúdo claro para as ZEIS, o Estatuto as relaciona com a habitação de interesse social, apesar de deixar de lado, no texto legal, o potencial do instrumento como indutor de práticas autogestionárias e de desenvolvimento comunitário protagonizado pelos próprios moradores.

De fato, apesar do sentido inicial dos experimentos que levaram à instituição das ZEIS ter sido o de proporcionar proteção e empoderamento comunitário, grande parte das experiências se limitaram ao texto literal do Estatuto da Cidade, com as ZEIS sendo utilizadas apenas para a demarcação de áreas de habitação de interesse social, frequentemente com a flexibilização de parâmetros urbanísticos e, em alguns casos, relacionada com as políticas de regularização fundiária.

No que se refere à Cota de Solidariedade, apesar do pioneirismo de sua inserção no ordenamento jurídico nacional, o instrumento vem contando com baixíssimo grau de efetividade e apropriação pública, o que vem impedindo o desenvolvimento pleno de seu potencial.

Nesse cenário, podemos compreender o TTC como complementar às ZEIS e à Cota de Solidariedade, em uma perspectiva mutuamente potencializadora dos instrumentos.

No que se refere especificamente às ZEIS, identificamos essa possível potencialização em especial nos municípios que adotam uma proposta mais limitada

<sup>20</sup> RIBEIRO *et al.*, 2022.

das ZEIS, especialmente em relação ao seu potencial de empoderamento e desenvolvimento comunitário. Em uma analogia imagética, as ZEIS seriam uma espécie de muralha, apta a proteger uma determinada comunidade ou grupo de ameaças externas, e o TTC poderia cumprir a função de reforço interno dessa muralha, conjugado com uma espécie de fortalecimento das estruturas internas que permita que o grupo ou comunidade se desenvolva a partir do protagonismo dos moradores.

Ainda nas localidades em que as ZEIS assumem um formato mais protetivo, as comunidades podem se beneficiar da conjugação entre as ZEIS e o TTC, na medida em que a consolidação da propriedade fundiária nas mãos da comunidade – por meio de pessoa jurídica criada e gerida pelos moradores para esse fim – permite um maior poder decisório sobre o desenvolvimento territorial local, se articulando com a perspectiva histórica das ZEIS como instrumento de proteção, gestão e protagonismo dos moradores.

Quanto à Cota de Solidariedade, um dos principais desafios apontados para sua implementação é a gestão dos imóveis a fim de garantir sua natureza social e uma integração adequada com os vizinhos. A questão pode ser mais bem trabalhada a partir do modelo do TTC, que poderia assumir a gestão desses imóveis e desenvolver uma série de atividades e estratégias para controle de preços – mesmo de alugueis – e integração entre os moradores. Esse tipo de atividade vem sendo desenvolvida com sucesso em TTCs de outros países, como Bélgica e Inglaterra, onde o modelo é usado para gestão de imóveis de interesse social garantindo manutenção da acessibilidade econômica e construindo verdadeiras comunidades com inclusão dos vizinhos.

Assim, os instrumentos se conectam a partir do objetivo de integração territorial, rompimento de preconceitos sociais e aumento da oferta de habitação de interesse social em áreas urbanas infraestruturadas. O TTC pode servir também como um potencializador do instrumento Cota de Solidariedade, oferecendo uma alternativa para o que é apontado como seu principal desafio em termos de aplicação prática e permitindo uma nova visão sobre sua eficácia e potencial como garantia de estoque de moradia social nas cidades brasileiras.

## 6 Conclusão: menos disputa discursiva e mais parceria entre propostas, instrumentos e projetos

É notório o avanço realizado pelo Estatuto da Cidade e legislações posteriores na inserção e regulamentação de instrumentos urbanísticos de caráter progressista no ordenamento jurídico brasileiro. Os desafios crescentes à ordem urbana – trazidos pelo desenvolvimento das cidades sob uma estrutura desigual – impõem uma constante atualização dos instrumentos urbanísticos e suas regulamentações,

de modo a garantir um leque maior de opções na sempre desequilibrada luta por cidades mais justas e igualitárias, conforme preconizado pela Constituição Federal.

Nesse sentido, a chegada de novos instrumentos deve ser considerada positiva, no sentido do aumento das possibilidades de superação de entraves à efetividade de outros já existentes, buscando – sempre que possível – uma aplicação conjunta que facilite o alcance dos objetivos comuns preconizados pela Constituição Federal para a ordem urbana.

O presente artigo buscou demonstrar a virtuosidade da aplicação conjunta de instrumentos, visando à potencialização mútua de sua efetividade, trazendo o caso do ZI como paradigma analítico a partir das interações com o novo instrumento do TTC. Apesar da impossibilidade de realização de um estudo empírico que comprove o potencial da sinergia entre os instrumentos, suas regulamentações e análises bibliográficas não deixam dúvida sobre a virtuosidade de sua utilização conjunta para a promoção dos princípios do ZI.

---

#### **Inclusionary zoning: Possibilities for potentialization in Brazil based on new urban policy instruments**

**Abstract:** Inclusionary zoning is the set of practices and instruments that aim to guarantee social housing in infrastructured areas of cities. In Brazil, it is a set of instruments, among which the Zones of Special Social Interest and the Solidarity Quota stand out, both with great potential but reduced effectiveness given the limits imposed on their application. In this sense, we intend to explore the possibilities of enhancing it through joint use with other instruments, adopting the Community Land Trust – CLT as an analysis paradigm. Based on a methodology based on bibliographic review and normative texts, it is concluded that the joint use of ZEIS or Solidarity Quota with the CLT enhances the desired effect of guaranteeing social housing in infrastructured areas of the city, with the additional capacity to promote an increase in the mobilization and effective participation of residents in real estate/territorial management.

**Keywords:** Areas of Special Social Interest. Solidarity Quota. Community Land Trust – CLT. Inclusionary Zoning.

---

## Referências

AMORE, C. S. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade – um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 283 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CALLIES, D.; SIMON, D. Fair Housing, Discrimination, and Inclusionary Zoning in the United States. *The Urban Lawyer*, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 687-716, 2017.

DAWKINS, C. *et al.* Creating and Preserving Affordable Homeownership Opportunities: Does Inclusionary Zoning Make Sense? *Journal of Planning, Education and Research*, [S. l.], v. 37, n. 4, p. 444-456, 2017.

GONÇALVES, N. L.; COSTA, F. C. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana? *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 35-62, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART02.

LIMA, A. N. *et al.* O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335.

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

MORAES, D. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre urbanização de favelas e as zonas especiais de interesse social (ZEIS) no Recife-PE*. 2019. 279 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais (...)*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

NAKANO, A. K.; MARU, H. T. K.; MONTALVA, B. L. S.; GUIMARÃES, J. R. Panorama nacional de instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em municípios brasileiros: disseminação com baixa implementação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 117-142, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ARTO5MIOLO\_RBDU\_16.indd 142MIOLO\_RBDU\_16.indd 14201/08/2023 18:57:1001/08/2023.

RIBEIRO, T. F. *Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

RIBEIRO, T. F. *et al.* Experiências internacionais de *Community Land Trusts* e lições para a implementação do modelo no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202232>.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política urbana. *Lincoln Institute of Land Policy*, [S. l.], 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 4 maio 2023.

RÔMEIRO, P. S. Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. São Paulo, 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, P.; BORGES, I. Os primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade: como superar seus limites e desfrutar de suas oportunidades. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], set. 2019. DOI:10.11606/ISSN.1984-4506.V17I2P76-85.

SOARES, I., AZEVEDO, M. DE L., STEPHAN, ÍTALO, CARVALHO, A., & ARANTES, P. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], v. 15, p. 21-37, 2012.

---

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

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Zoneamento Inclusivo (ZI): possibilidades de potencialização no Brasil a partir de novos instrumentos de política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 89-103, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART04.J.

---





# A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável

## Evandro Gustavo de Souza

Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Filosofia Política e Jurídica pela UEL. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBET). Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4614-2468>.

## Miguel Etinger de Araujo Junior

Professor na Universidade Estadual de Londrina (UEL), nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Direito. Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-doutor pela North West University e Stellenbosch University, África do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2887-1524>.

---

**Resumo:** Diante da evolução e complexidade das atividades da Administração Pública, a licitação, enquanto negócio jurídico, deixou de ser vista apenas como uma atividade burocrática para a aquisição de bens, serviços e obras, passando a desempenhar um papel fundamental na sociedade. Dado o grande poder de compra do Estado em todas as esferas federativas, foi possível perceber o potencial da licitação para promover mudanças sociais, econômicas e ambientais. Dessa forma, diante dos problemas ambientais enfrentados pelas cidades brasileiras, o artigo busca analisar o papel da licitação como uma ferramenta importante para a concretização do direito à cidade sustentável. Para isso, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, teórica e legislativa, embasada em levantamentos bibliográficos e artigos publicados em revistas virtuais especializadas. A pesquisa dará ênfase ao método dedutivo. Como resultado teórico da pesquisa, busca-se demonstrar como a licitação pode ser um instrumento importante na implementação de políticas públicas que visem contribuir com a concretização de cidades sustentáveis.

**Palavras-chave:** Licitação. Sustentáveis. Direito à cidade. Políticas públicas. Cidades brasileiras.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** O direito à cidade sustentável como direito fundamental – **3** O panorama da licitação na Lei nº 14.133/2021: o desenvolvimento nacional sustentável como princípio – **4** A licitação como instrumento de concretização do direito à cidade sustentável – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

O dever de contratar por meio de licitação encontra respaldo constitucional, precisamente no art. 37, XXI, da Constituição Federal. Nele, o constituinte determinou que a Administração Pública respeite a isonomia entre os licitantes, sendo essa a razão de ser da licitação, impondo, ainda, que apenas sejam permitidas

exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis para garantir o cumprimento das obrigações. Conforme Joel Niebuhr, a missão constitucional do processo licitatório “é a seleção da proposta mais vantajosa, a fim de melhor satisfazer o interesse público, que, no final das contas, é o propósito de tudo o que a Administração Pública realiza”.<sup>1</sup>

No entanto, diante da evolução e complexidade das atividades da Administração Pública, a licitação deixou de ser vista apenas como uma atividade burocrática para aquisição de bens, serviços e obras, passando a desempenhar um papel fundamental na sociedade. Dado o grande poder de compra do Estado em todas as esferas federativas, foi possível perceber o potencial da licitação para promover mudanças sociais e econômicas.

Essa nova perspectiva teve um profundo impacto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), de tal maneira que a nova legislação trouxe diversos dispositivos que enfatizam o dever do poder público de considerar aspectos relacionados à efetivação de políticas públicas e ao desenvolvimento nacional sustentável. Aliás, o desenvolvimento nacional sustentável foi elevado à categoria de princípio norteador e estabelecido como um dos objetivos a serem considerados no processo licitatório. Conforme Marçal Justen Filho, a “licitação passa a ser orientada para selecionar a proposta mais vantajosa também sob a perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável”.<sup>2</sup>

Em paralelo, a discussão acerca do direito à cidade sustentável emerge como um elemento central na agenda urbana contemporânea, refletindo uma visão de desenvolvimento urbano que integra aspectos sociais, econômicos e ambientais.<sup>3</sup>

Nesse sentido, a cidade sustentável é aquela que deve promover a qualidade de vida de seus habitantes, assegurar o acesso a serviços e infraestruturas essenciais, preservar o meio ambiente e promover a equidade social, tendo em vista tratar-se de um direito coletivo que requer a implementação de políticas públicas voltadas para a criação de cidades mais justas e democráticas.<sup>4</sup>

Entretanto, há tempos, a maioria das cidades brasileiras padecem de problemas relacionados às questões ambientais, os quais foram agravados especialmente pelas situações irreversíveis proporcionadas pelas mudanças climáticas.

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 333.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 144.

<sup>3</sup> FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. Direito à cidade sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. *Anais (...)*. Brasília, DF: CONPEDI, 2008. p. 231. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53386/1/2008\\_art\\_gmcafreire\\_dircidade.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53386/1/2008_art_gmcafreire_dircidade.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

<sup>4</sup> AMANAJÁS, Roberta; KLUUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (org.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, DF: Ipea, 2018. cap. 2, p. 29. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

Dessa maneira, nasce a necessidade de se problematizar a possibilidade de a licitação ser considerada uma ferramenta que pode ser utilizada na concretização do direito à cidade sustentável, visto que os processos licitatórios devem ser orientados para a realização de projetos que promovam a sustentabilidade ambiental, inclusive no contexto urbano.

Com esse objeto de estudo, o artigo tem como fundamento ressaltar que a licitação enquanto negócio jurídico de direito público não deve ser vista apenas como um mecanismo de contratação pública, mas também como um meio de promover o desenvolvimento nacional sustentável através da implementação de políticas públicas que podem transformar a realidade urbana e concretizar o direito fundamental à cidade sustentável.

Dessa forma, o artigo inicialmente apresentará o contexto sobre o direito à cidade, tendo como foco ressaltar o direito à cidade sustentável como um direito fundamental, previsto constitucionalmente.

Posteriormente, colocará em foco a licitação como instrumento de implementação de políticas públicas ambientais, especialmente em razão do panorama da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), que impôs o desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo a ser observado nos processos licitatórios.

Ao final, busca conectar a licitação como uma ferramenta viável para a concretização do direito à cidade sustentável, apresentando temas relacionados às cidades e ao meio ambiente em que a licitação pode contribuir para solucionar ou mitigar.

## 2 O direito à cidade sustentável como direito fundamental

O direito à cidade, não obstante sua origem filosófica, desenvolveu-se e ganhou importância a partir de demandas e problemáticas afetas ao Direito Urbanístico e planejamento urbano. Nesse sentido, cabe destacar que a expressão direito à cidade foi criada pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre,<sup>5</sup> em sua obra igualmente intitulada *O direito à cidade*, escrita em 1968, ano marcado por movimentos juvenis lutando por direitos civis, liberação sexual, oposição ao conservadorismo e crítica à guerra do Vietnã. Lefebvre reconheceu que as cidades eram tanto locais de reprodução das relações capitalistas quanto espaços onde a resistência poderia gerar formas criativas de superação desse modelo.<sup>6</sup>

De modo geral, a ideia de cidade envolve a concentração de indivíduos que compartilham um espaço, organizando um território onde ocorre uma convivência intensa, com trocas diárias de produtos e serviços, disputas e contatos frequentes.

<sup>5</sup> LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>6</sup> O QUE é direito à cidade? *Pólis.org*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

Portanto, a interação constante entre os habitantes, seja pelo modo de vida, seja pelos ideais, seja pelo trabalho, seja pelas necessidades, coloca todos, ao menos em um contexto ideal, em uma situação de igualdade.<sup>7</sup>

No contexto jurídico, a busca pelo conceito de direito à cidade passou por diferentes adaptações nos últimos anos, de modo que há algum tempo as cidades tornaram-se focos de grandes desafios a serem superados em termos de habitação, infraestrutura, transporte, educação, emprego, segurança e outros serviços considerados básicos. Nesse contexto, o processo de urbanização foi sendo paulatinamente inserido no centro de discussões e debates sobre cidadania e liberdades (individuais e coletivas), tanto do ponto de vista jurídico como do político, tornando-se, assim, um dos aspectos mais transformadores do século XX.<sup>8</sup>

Apesar de toda a complexidade que envolve o conceito acerca sobre o direito à cidade, ele deve ser interpretado como um direito humano e coletivo que abrange tanto os atuais habitantes quanto às futuras gerações.<sup>9</sup> Trata-se de um compromisso ético e político para defender um bem comum essencial para uma vida plena e digna, contrapondo-se à mercantilização dos territórios, da natureza e das pessoas.<sup>10</sup>

Em complemento ao que foi exposto, convém ressaltar que o direito à cidade pode ser considerado como

um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos.<sup>11</sup>

Apesar do reconhecimento jurídico e político das questões que envolvem o direito à cidade, especialmente decorrentes do crescimento desordenado dos centros urbanos, surge, nesse contexto, o conceito de injustiça ambiental, que busca definir situações em que a carga dos danos ambientais do desenvolvimento das cidades tem se concentrado predominantemente em locais onde vivem as populações vulneráveis.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> CENCI, Daniel Rubens; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito à cidade: sustentabilidade e desenvolvimento no meio urbano.. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 173, 2015. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.15203>.

<sup>8</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 11.

<sup>9</sup> O QUE (...), 2020.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 29.

<sup>12</sup> CARTIER, Ruy; BARCELLOS, Christovam; HÜBNER, Cristiane. Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 25, n. 12, p. 2696, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/53xmwW4nCBqMpwptfTSWK5P/>. Acesso em: 18 jul. 2024.

Sobre esse aspecto, cabe citar que historicamente os conflitos urbanos revelam que, desde 1978, nos Estados Unidos, surgiram movimentos sociais e intelectuais que introduziram termos como “racismo ambiental”, “injustiça ambiental” e “zona de sacrifícios”. Esses movimentos tinham como finalidade expor a segregação de grupos marginalizados, como negros, trabalhadores, grupos étnicos e mulheres, os quais sofrem, com maior intensidade os problemas ambientais de um desenvolvimento urbano injusto, tendo em vista que as citadas populações residem, circulam ou trabalham em locais como lixões, aterros, fábricas perigosas, áreas de risco de inundação ou desabamento, e estradas com trânsito intenso e riscos de acidentes.<sup>13</sup>

No Brasil, não foi diferente. Na verdade, muitos conflitos ambientais se assemelham aos movimentos de justiça ambiental dos Estados Unidos, abordando poluição industrial e proximidade de indústrias perigosas e lixões, que se intensificam devido à urbanização e industrialização, além da incorporação de discussões sobre justiça ambiental por movimentos sociais urbanos.<sup>14</sup> Para Marcelo Porto, no caso dos centros urbanos latino-americanos, houve desafios adicionais, como a precariedade das políticas e serviços públicos, falta de saneamento, moradia e transporte adequados, serviços de saúde básicos e áreas de risco em periferias e favelas que enfrentam pressões decorrentes da especulação imobiliária e remoções dessa população. O autor destaca que a circunstância também afeta comunidades quilombolas e indígenas.<sup>15</sup>

Todavia, convém ressaltar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.<sup>16</sup>

Além do texto constitucional, a legislação brasileira, através do Estatuto da Cidade, de 2001, amplia a abrangência do princípio do direito à cidade, incorporando o direito à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.<sup>17</sup>

Com base no paradigma constitucional, a Lei nº 10.257/2001 trouxe, ainda, o conceito do direito a cidades sustentáveis, sendo entendido como o direito à

<sup>13</sup> PORTO, Marcelo Firpo. Injustiça ambiental no campo e nas cidades: do agronegócio químico-dependente às zonas de sacrifício urbanas. In: PORTO, M. F.; PACHECO, T.; LEROY, J. P. (comp.). *Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o mapa de conflitos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 134. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575415764.0006>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 134-135.

<sup>16</sup> SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Política urbana brasileira: em busca de cidades sustentáveis. 2013. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, [S. l.], ano 1, p. 239, n. 42015. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/4/2015\\_04\\_0239\\_0263.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/4/2015_04_0239_0263.pdf). Acesso em: 17 jul. 2024.

<sup>17</sup> AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 31.

terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.<sup>18</sup>

Matias e Jereissati, ao se aprofundarem no conceito de direito à cidade sustentável, destacam o seguinte:

A ordem jurídica brasileira acolhe o conceito de direito a cidades sustentáveis, apresentando um conteúdo normativo mais amplo que o disposto em seu texto legal, positivado no Estatuto da Cidade, abrangendo questões como proteção ao meio ambiente em todas as suas formas, inclusive cultural, com a necessidade de proteção do patrimônio histórico material e imaterial, justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, e, ainda, gestão democrática da cidade, todos devidamente integrados, apresentando, também, um marcante viés social e difuso. Trate-se de um verdadeiro direito fundamental de terceira dimensão, decorrente da cláusula de abertura do art. 5º, §2º, da Constituição Federal.<sup>19</sup>

Sob a perspectiva de considerar as cidades sustentáveis como um direito fundamental, é importante destacar que essa concepção decorre das normas constitucionais relacionadas à política urbana, ao meio ambiente protegido, às funções sociais da cidade e da propriedade, cujo fundamento constitucional decorre dos “arts. 5º, XXII e XXIII; art. 170, III e VI; art. 182 e art. 225 da Constituição, cuja menção expressa encontra-se no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade”.<sup>20</sup>

Nesse sentido, cidades sustentáveis, enquanto direito fundamental constitucionalmente protegido, devem ser entendidas como aquelas que promovem atividades econômicas produtivas e são inclusivas social e politicamente, além de serem ambientalmente sustentáveis. A referida concepção tem como objetivo permitir adaptações às especificidades locais na busca pelo desenvolvimento urbano sustentável, respeitando a integridade ecológica de toda a coletividade local.<sup>21</sup>

Portanto, o conceito de cidades sustentáveis é de suma importância para que sejam implementadas políticas de mitigação do crescimento urbano desordenado,

<sup>18</sup> Livia Armentano (Uma leitura do Estatuto da cidade. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 225, p. 331, 2001. DOI: 10.12660/rda.v225.2001.47580), ao comentar sobre a disposição das cidades sustentáveis no Estatuto da cidade, ressalta que “é grandiosa a garantia perpetrada pela lei e que se projeta para o futuro. Grandiosa e vaga, como a expressão garantia ao serviço público, alinhado juntamente com o saneamento ambiental, o transporte e a infra-estrutura urbana, que também são serviços públicos. Talvez fosse mais adequado garantir o serviço público, enfatizando o saneamento ambiental, o transporte e a infra-estrutura urbana”.

<sup>19</sup> MATIAS, João Luis Nogueira; JEREISSATI Lucas Campos. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 667, jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.52277>. Acesso em: 23 jul. 2024.

<sup>20</sup> MATIAS; JEREISSATI, 2022, p. 662.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 667.

especialmente a problemas ligados ao meio ambiente, com o fim de abrandar as consequências decorrentes das injustiças ambientais.

Nessa conjuntura se insere a importância do estudo da licitação, especialmente com o panorama imposto pela nova lei de licitações, cujo fundamento é a busca do desenvolvimento nacional sustentável.

### 3 O panorama da licitação na Lei nº 14.133/2021: o desenvolvimento nacional sustentável como princípio

O art. 225 da Constituição Federal dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Além do texto constitucional e de toda a legislação nacional, o Brasil é signatário de diversos tratados e de convenções internacionais relacionados à proteção do meio ambiente. Nessa medida, o Estado brasileiro obriga-se a adotar as iniciativas e medidas necessárias para impor o desenvolvimento nacional sustentável.

Cabe pontuar que conceituar desenvolvimento sustentável é extremamente complexo, pois se trata de um conceito amplo com diversas definições, mas de maneira geral, compartilha-se a ideia central de utilizar os recursos ambientais de forma que atendam às necessidades atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações de usufruí-los.<sup>22</sup>

O termo desenvolvimento nacional sustentável no contexto das contratações públicas surgiu com a Lei nº 12.349/2010, que incluiu no art. 3º da antiga Lei nº 8.666/1993 a determinação acerca da necessidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos da licitação.

Jessé Torres Pereira Júnior, acerca da novidade introduzida pela Lei nº 12.349/2010 na Lei de Licitações vigente na época, comenta o seguinte:

Intensas, em extensão e profundidade, são as repercussões dessa cláusula sobre as várias fases do processo administrativo das contratações de compras, obras e serviços. Alcançam a especificação de materiais e produtos, a elaboração de projetos básicos de obras e serviços, a estimativa dos preços de mercado, a definição dos critérios de julgamento de propostas, o exercício do juízo de aceitabilidade de preços, a análise de impugnações a atos convocatórios de licitações, o julgamento de recursos administrativos, a adjudicação do objeto e a homologação do procedimento competitivo.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> SILVA, 2015, p. 242.

<sup>23</sup> PEREIRA JÚNIOR, José. Torres. Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas, no estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], n. 270, p. 108, 2015. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58738>. Acesso em: 22 jul. 2024.

Em razão dessa circunstância, a aplicação de exigências socioambientais nas contratações públicas, de um modo geral, apresenta-se como obrigatória para a Administração Pública.

Busca-se, a partir dessas considerações, ressaltar o papel condutor das licitações em relação às políticas públicas e a concretização de direitos fundamentais. Inclusive, sobre essa característica, Juarez de Freitas destaca que a licitação e a contratação precisam tomar parte maiúscula no bojo das políticas de Estado (não somente de governo), com a finalidade de “estimular a formação de negócios de cores limpas e empreendimentos sustentáveis ‘lato sensu’, inclusive eticamente”.<sup>24</sup> Por sua vez, Marçal Justen Filho, entende que a “licitação passa a ser orientada a selecionar a proposta mais vantajosa inclusive sob o prisma do desenvolvimento nacional sustentável”.<sup>25</sup>

Independentemente das críticas, é inegável que as contratações públicas constituem, primordialmente, uma das principais funções da Administração Pública para a realização do interesse público, especialmente quando se trata da aquisição de bens e serviços relacionados à saúde da coletividade, assistência social e outros setores afins.

Cabe ressaltar que a licitação pública transcende a mera atividade administrativa voltada para o abastecimento da administração com os recursos necessários para seu funcionamento. Ela deve ser apreendida em um contexto mais amplo, abarcando dimensões sociais, econômicas, ambientais, políticas e éticas, todas contribuindo para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Contudo, importante pontuar que a compreensão do assunto não é uniforme. Joel de Menezes Niebuhr discorda acerca do papel das licitações como mecanismos de implementação de políticas públicas. Para ele, a finalidade da licitação é buscar a maior vantagem na aquisição pública. Portanto, devido à complexidade inerente ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas, que demandam flexibilidade e ajustes conforme a situação, a licitação, em virtude de sua rigidez procedimental, não poderia ser considerada como um instrumento adequado para tal propósito.<sup>26</sup>

O raciocínio do autor é que a busca pela licitação, em sua essência, visa a racionalização e o uso eficiente dos recursos públicos. No entanto, como mencionado anteriormente, uma política pública requer maior atenção para avaliar sua efetividade quando posta em prática. Além disso, deve se considerar que o

<sup>24</sup> FREITAS, Juarez. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov./dez. 2011. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/12/artigos-Revista-Interesse-Publico.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, 2022, p. 144.

<sup>26</sup> NIEBUHR, 2022, p. 346.



procedimento licitatório é notoriamente moroso, mesmo diante das reformas legais para acelerá-lo, o que pode resultar em atrasos e, por conseguinte, ineficácia na implementação de determinada política pública.

Entretanto, com o máximo respeito ao entendimento do citado autor, quando se trata de políticas públicas, especialmente municipais, ligadas ao meio ambiente, não há como restringir o escopo das licitações. Como afirmado, a sustentabilidade é um mandamento constitucional que deve ser aplicado em todas as áreas do sistema jurídico, incluindo as relações administrativas, ela exige o uso eficiente e reduzido de recursos naturais, por exemplo, o descarte adequado de resíduos, o redesenho das matrizes energética e de transporte, e a implementação de políticas para mitigar as externalidades negativas etc.<sup>27</sup>

Guiada por esse raciocínio, a Lei nº 14.133/2021, que substituiu a Lei nº 8.666/1993, representa um avanço importante na forma como a Administração Pública deve conduzir as licitações, reforçando significativamente os princípios de sustentabilidade e proteção ambiental e refletindo um compromisso renovado com o desenvolvimento nacional sustentável.

A nova lei, de modo geral, determina a aplicação de critérios ambientais em várias fases do processo licitatório, incluindo a execução contratual.<sup>28</sup>

Nesse sentido, cabe mencionar o art. 5º, que inclui o desenvolvimento nacional sustentável entre os princípios que orientam as licitações. Como mencionado, o desenvolvimento nacional sustentável, enquanto princípio norteador, é importante para garantir que todas as ações administrativas estejam alinhadas com a proteção ambiental e a promoção de um desenvolvimento ambientalmente equilibrado.

Sobre a característica desse princípio, na concepção de Juarez de Freitas, a Constituição brasileira, em seu preâmbulo, consagra o desenvolvimento como “valor supremo”, ao lado do bem-estar, da igualdade e da justiça. Para ele, a Constituição indica que se trata de um desenvolvimento qualificado como sustentável, especialmente em função da conjugação dos arts. 3º, 170, VI, e 225 da CF.<sup>29</sup> Portanto, dentro da nova concepção legal, a sustentabilidade deve ser compreendida como um mandamento constitucional que permeia toda a estrutura legal e administrativa, incluindo as licitações.

<sup>27</sup> FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, [S. l.], p. 365, 2013. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/01/2013\\_01\\_00339\\_00366.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00339_00366.pdf). Acesso em: 23 jul. 2024.

<sup>28</sup> Acerca desse assunto, cabe comentar o seguinte: “Os critérios e práticas de sustentabilidade são veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da empresa contratada, tanto na execução dos serviços quanto no fornecimento dos bens, devendo ser preservado o caráter competitivo do certame. A inclusão da variável ambiental nos instrumentos convocatórios deve ser realizada de forma que os critérios sustentáveis sejam objetivamente definidos e passíveis de verificação” (AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2020. p. 26).

<sup>29</sup> FREITAS, 2013, p. 331.

Além de nomeá-lo como princípio, a lei reforçou o compromisso constitucional ao definir a inovação e o desenvolvimento sustentável como objetivos do processo licitatório. Portanto, o dispositivo legal busca reforçar o conceito de sustentabilidade, ao estabelecer como paradigma a necessidade de considerar, nos processos licitatórios, não apenas a viabilidade econômica, mas também os impactos ambientais e as posturas inovadoras que promovam a sustentabilidade.

Outro ponto de importante impacto na nova lei é o planejamento das licitações. A lei inclui cuidadosamente um capítulo específico para tratar desse tema. No ponto de vista da lei, o planejamento torna-se uma medida essencial para a gestão pública sustentável, uma vez que permite antecipar, orientar e controlar as necessidades da Administração.

A afirmação acima ganha novos contornos diante da obrigatoriedade de a Administração Pública criar, como primeira ferramenta de planejamento, o estudo técnico preliminar (ETP), que foi instituída com o nobre objetivo de evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, permitindo assim a avaliação da viabilidade técnica e econômica de uma licitação.

Sobre esse aspecto, é importante considerar que o planejamento deve ser entendido como uma forma de atuação preventiva, com a finalidade de evitar ou minimizar eventuais danos ambientais nas contratações públicas. Desse modo, a Administração Pública, na construção do estudo técnico preliminar, deve avaliar os possíveis impactos ambientais e as medidas mitigadoras necessárias, incluindo, como exemplo, requisitos de baixo consumo de energia e logística reversa, antes de publicar o edital de licitação.

Outra observação importante a ser comentada é que em razão do caráter pluri-dimensional da sustentabilidade, a lei, como forma de incentivar o mercado a adotar práticas mais sustentáveis, institui a possibilidade de estabelecer margem de preferência nas licitações para aquisição de bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.

De forma inovadora, a nova lei, ao tratar dos critérios de julgamento, inclui a possibilidade da Administração Pública, ao julgar as propostas de preços pelos critérios de menor preço ou maior desconto, de considerar também os custos indiretos relacionados ao impacto ambiental do objeto licitado, entendidos como “ciclo de vida” do produto ou serviço.

Em resumo, além da questão das propostas de preços ofertadas pelos licitantes, a Administração deve promover a escolha de produtos ou serviços que, a longo prazo, sejam mais benéficos para o meio ambiente e para a sociedade. Dessa forma, “o ciclo de vida dos produtos e serviços passa a ser escrutinado, preferencialmente de modo cauteloso e antecipatório, no enalço de soluções aprováveis, no teste tríplice da sustentabilidade”.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> FREITAS, 2013, p. 357.

Por oportuno, ao tratar das contratações relacionadas a obras e serviços de engenharia, situações nas quais há maiores problemas relacionados a danos ambientais, a lei é rigorosa ao estabelecer que devem ser respeitadas normas relativas à disposição adequada de resíduos sólidos, mitigação de impactos ambientais, uso de produtos que reduzam o consumo de energia e recursos naturais, entre outras medidas.

Além disso, a referida lei, ao abordar a remuneração variável em contratos de eficiência, que visa incentivar as empresas a buscarem excelência em práticas sustentáveis, estabelece que essa remuneração pode ser aplicada avaliando o desempenho da contratada com base em critérios de sustentabilidade.

Finalmente, a lei inova de forma significativa ao tratar da nulidade do contrato administrativo, impondo ao administrador público a necessidade de ponderar, antes de decidir sobre a suspensão ou nulidade de contratos, a análise dos riscos sociais e ambientais, buscando garantir que as decisões administrativas levem em conta os impactos mais amplos sobre a sociedade e o meio ambiente.

Em suma, a Lei nº 14.133/2021, em comparação com a antiga Lei nº 8.666/1993, representa um avanço significativo na incorporação de práticas sustentáveis nas licitações. A nova lei demonstra um evidente alinhamento com o texto constitucional ao estabelecer critérios ambientais de forma abrangente, cujo fundamento é impor um novo patamar para a administração pública no Brasil, que agora deve alinhar, no campo das contratações públicas, suas atividades com os princípios de sustentabilidade e proteção ambiental.

Com base na perspectiva apresentada, o próximo tópico tem como objetivo apresentar aspectos contidos na nova lei de licitações, que podem ser utilizados como instrumento para a viabilização de cidades sustentáveis.

#### 4 A licitação como instrumento de concretização do direito à cidade sustentável

O Brasil, desde o processo de urbanização na metade do século XX, impulsionado pelo êxodo rural, acelerou o crescimento urbano. Aliado a falhas de planejamento e gestão, o crescimento urbano desordenado gerou consequências e desafios persistentes na realidade brasileira. As desigualdades sociais preexistentes foram agravadas, e serviços básicos como saúde, saneamento, habitação e transporte público coletivo continuam inacessíveis para a maioria dos habitantes das cidades do país.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 31.

Além de todos os problemas sociais que as cidades brasileiras já enfrentam, elas estão diante dos desafios relacionados às mudanças climáticas.

Uma pesquisa de opinião pública recente, conduzida pelo IPEC a pedido do Instituto Pólis e apoiada pelo Instituto Clima e Sociedade, revela que a maioria da população brasileira já sente os impactos negativos das mudanças climáticas e associa a crise aos combustíveis fósseis. Os questionários foram aplicados entre 22 e 26 de julho de 2023, obtendo 2.000 respostas. Foram entrevistadas pessoas com 16 anos ou mais em 123 municípios de todas as regiões do país, representando diversas tipologias.<sup>32</sup>

Em razão da questão climática no país, que inclui fortes chuvas, falta d'água, ondas de calor extremo, ciclones e queimadas, a população brasileira demonstra preocupação com o futuro. Segundo a pesquisa, 86% da população brasileira defende a priorização de investimentos em fontes renováveis de energia como uma medida essencial para combater as mudanças climáticas.<sup>33</sup>

Diante de todas as peculiaridades demonstradas, evidenciam-se a importância da conexão entre a licitação e a busca pelo direito à cidade sustentável, na medida em que os processos licitatórios devem ser orientados para a realização de projetos que promovam a sustentabilidade urbana.

Desse modo, ao conectar a licitação com a garantia do direito a cidades sustentáveis, Juarez de Freitas apresenta a seguinte análise:

No campo das cidades, por exemplo, as licitações, contendo especificações sustentáveis do objeto, ensejarão a observância da diretriz de garantia do “direito a cidades sustentáveis”, isto é, livres dos males trazidos pelo jugo excessivo dos combustíveis fósseis, com pertinente destinação dos resíduos (logística reversa e responsabilidade compartilhada), economia de água potável e, sobretudo, com o planejamento integrado que leve em conta as condições reais da vida, em vez do urbanismo caótico e insalubre, comandado pelo indiferente império das coisas.<sup>34</sup>

Como mencionado, com a maior parte da população mundial vivendo em zonas urbanas, as cidades se tornaram o epicentro de problemas como poluição e desperdício de recursos naturais. Dessa forma, o principal objetivo de uma cidade sustentável é evitar o esgotamento do meio ambiente e garantir sua preservação para as gerações futuras.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> CRISE climática – pesquisa de opinião pública. *Pólis.org*, São Paulo, nov. 2023. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/crise-climatica-pesquisa-de-opiniao-publica/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> FREITAS, 2013, p. 363.

<sup>35</sup> CARVALHO, Ricardo Cintra Torres de. Apontamentos sobre as cidades sustentáveis. *Conjur*, São Paulo, 31 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-31/ambiente-juridico-apontamentos-cidades-sustentaveis/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Nesse sentido, a busca pela concretização da cidade sustentável, em várias circunstâncias, está inevitavelmente ligada aos processos licitatórios, pois é através deles que se dá a materialização dos preceitos de sustentabilidade, por meio da aquisição de serviços, bens ou obras públicas.

Por exemplo, a existência de licitações voltadas para habitação de interesse social, mobilidade urbana sustentável, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos demonstra como o processo licitatório pode contribuir para a concretização do direito à cidade sustentável.

De igual forma ocorre nas compras públicas para mitigar os danos causados por eventos decorrentes das mudanças climáticas, ou demais danos provocados por desastres ambientais, bem como através de programas ou planos de ações. A licitação terá um papel importante como forma preventiva para evitar os danos causados por eventos climáticos extremos em âmbito municipal.

Ao trabalhar os exemplos acima citados, deve ser reconhecido que uma cidade somente será sustentável através da criação de políticas públicas municipais para a construção de habitações de interesse social, com o fim de garantir o direito à moradia para as pessoas em condição de vulnerabilidade. Nessa medida, será por meio das licitações que será possível realizar a aquisição de serviços de engenharia, material de construção, mão de obra etc.

No entanto, antes de prosseguir, cabe ressaltar que a habitação, por si só, não satisfaz o direito à moradia, o qual, nessa concepção, deve oferecer condições mínimas de dignidade para seus ocupantes, “além de estar acompanhada de infraestrutura de saneamento básico, serviços públicos de educação, segurança, lazer e cultura, propiciando, assim, a inserção social daqueles que ali habitam”.<sup>36</sup>

Retornando sobre questões ligadas à habitação, é pertinente comentar que a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a alienação de bens da Administração Pública, subordinada ao interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá a determinadas normas. Especificamente aos bens imóveis, incluindo aqueles pertencentes a autarquias e fundações, a lei determina que é necessária autorização legislativa e licitação na modalidade leilão.

Entretanto, a lei estabelece hipóteses de dispensa nos seguintes casos: alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais destinados a programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social; e alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de

<sup>36</sup> FERREIRA, Fabio Darlen; SANTOS, Samuel Martins dos. O direito à moradia urbana e a expropriação social no Código Civil de 2002. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 445, 2015. DOI: 10.12957/rdc.2015.16971.

uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m<sup>2</sup>, destinados a programas de regularização fundiária de interesse social.

Outro exemplo de impacto e importância no contexto das cidades sustentáveis se insere no contexto da mobilidade urbana. O poder público, ao adotar planos de mobilidade que priorizem o transporte público para diminuir o trânsito de carros particulares ou, por exemplo, a construção de ciclovias para melhorar o fluxo do trânsito na cidade, necessariamente, em determinado ponto, deve utilizar a licitação como medida para a concretização do plano de mobilidade.

Da mesma forma ocorre com o saneamento básico, que é uma medida indispensável na construção de uma cidade sustentável, especialmente diante da Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007, a qual determina que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, sendo vedada a sua disciplina por meio de contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

É importante lembrar que o saneamento básico, nos termos da Lei nº 11.445/2007, corresponde a um conjunto de serviços públicos com o objetivo de universalizar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, por meio da implementação de infraestruturas e instalações operacionais que abrangem: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Trata-se, portanto, de um conjunto de regras legais que dizem respeito à prestação e à execução de uma ampla variedade de intervenções públicas. Nesse sentido, como apresentado, a licitação desempenhará um papel fundamental para assegurar o direito ao saneamento básico, tão importante no contexto do direito à cidade.<sup>37</sup>

De outro modo, não se pode esquecer que, conectado com o tema de saneamento básico e afetando a maioria das cidades, está o problema da gestão de resíduos sólidos.<sup>38</sup> Esse é um assunto de extrema importância, cuja concretização por meio de políticas públicas está diretamente ligada ao processo licitatório.

<sup>37</sup> LEITE, Carlos Henrique Pereira; MOITA NETO, José Machado; BEZERRA, Ana Keuly Luz. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, [S. l.], v. 27, n. 5, p. 1042, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/c9q3cL4bMT4L4KP7zCMxzCP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2024.

<sup>38</sup> Segundo consta, o Brasil enfrenta desafios importantes no manejo adequado de seus resíduos sólidos urbanos. Apenas 36% dos municípios realizam coleta seletiva, somente 40% cobram pelo serviço e cerca de 27% dos resíduos gerados ainda são dispostos inadequadamente em lixões ou aterros controlados, com impactos adversos sobre o meio ambiente. Cerca de 9,5% da população brasileira ainda não é atendida por coleta domiciliar regular (BRASIL. Concessão de serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos: guia prático de estruturação. Brasília, DF, 2023, p. 9. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/concessao-de-servicos-de-manejo-de-residuos-solidos-urbanos.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024).

Enfim, ao analisar os dispositivos da Lei nº 14.133/2021, é possível identificar os principais artigos que, de certa forma, são de extrema importância para a concretização das cidades sustentáveis. Entre eles, destacam-se os arts. 5º, 11, inciso IV; 18, §1º, 34, 45, 76; 144.

Por outro lado, a contribuição da licitação para a efetivação da cidade sustentável também consiste na adoção de critérios de sustentabilidade nos editais de compras públicas, por meio de sua função regulatória. Nesse sentido, Luciano Ferraz destaca que a licitação pode ser utilizada como um instrumento de regulação do mercado, promovendo maior liberdade e competitividade, devendo ser concebida como um mecanismo de indução de determinadas práticas de mercado que gerem resultados sociais benéficos, tanto imediatos quanto futuros, para a sociedade.<sup>39</sup>

Entretanto, a possibilidade demonstrada impõe desafios em sua concretização, pois, na prática, a licitação é frequentemente tratada como um assunto burocrático e secundário nas instituições públicas. É difícil encontrar entidades públicas que possuam servidores devidamente qualificados e a estrutura necessária para lidar com as licitações. Como consequência, as necessidades sociais implementadas por meio delas podem, em certas ocasiões, ser guiadas por escolhas políticas, às vezes totalmente desconectadas da coletividade.

Henri Acselrad, por exemplo, atribui a uma das formas de insucesso na sustentabilidade urbana a ausência democrática na criação de políticas públicas ambientais:

A insustentabilidade estaria, portanto, designando um processo de instabilização das bases de legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas, aos quais se pode reprovar, por um lado, a incapacidade de imprimir eficiência na administração dos recursos públicos ou, por outro, a indisposição para democratizar o acesso aos serviços urbanos. A erosão da legitimidade das políticas urbanas pode fundar-se, assim, na insuficiente adesão à racionalidade econômica, causa suposta do desperdício da base de recursos ou, alternativamente, na ausência de priorização de mecanismos distributivos do acesso a tais serviços.<sup>40</sup>

Nesse sentido, sem a pretensão de esgotar o tema, é possível concluir que estimular a utilização de mecanismos para ampliar a participação popular nos procedimentos licitatórios, como audiências públicas e consultas públicas, pode ser

<sup>39</sup> FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 9, n. 37, p. 133, 2009. DOI: 10.21056/aec.v9i37.301.

<sup>40</sup> ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 1, n. 79, p. 86, 1999. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1p79>.

benéfica tanto para a formulação de políticas públicas ambientais quanto para a correção da legitimidade das decisões estatais e a mitigação das injustiças ambientais nas cidades brasileiras.

## 5 Considerações finais

Ante ao exposto, não há, na conjuntura atual, como desconsiderar a licitação como uma ferramenta importante na construção de cidades sustentáveis. Conforme explorado, a licitação é o meio para concretizar ações que auxiliam no desenvolvimento urbano sustentável, assim como o compromisso dos processos licitatórios em induzir determinadas práticas de mercado, adequando-as aos critérios de sustentabilidade.

Entretanto, apesar do arcabouço normativo e de toda a concepção demonstrada sobre a possibilidade de utilização da licitação como ferramenta de auxílio à construção de cidades sustentáveis, existem alguns desafios a serem enfrentados. Entre eles, destaca-se a ausência de capacitação técnica de servidores públicos para compreender sobre sustentabilidade ambiental, o que impede a aplicação desses conceitos nos processos licitatórios. Essa defasagem é ainda mais acentuada em pequenos e médios municípios, os quais possuem um número reduzido de servidores.

Todavia, a Lei nº 14.133/2021, com o fim de minimizar problemas como o antes apontado, impõe, no capítulo específico sobre os objetivos da licitação, que a alta administração do órgão ou a entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o fim de alcançar os objetivos estabelecidos na lei, dentre eles o desenvolvimento nacional sustentável, bem como promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Aliada à implantação da governança nas contratações públicas, a democratização do acesso da sociedade aos procedimentos licitatórios, seja por meio de audiências públicas ou consultas públicas prévias, no âmbito das políticas públicas municipais ligadas à sustentabilidade urbana, pode ser uma medida eficaz para neutralizar as intenções escusas de alguns gestores públicos, assim como problemas de *déficit* de pessoal ou demais problemas estruturais, que são comuns em pequenas entidades públicas.

Por fim, deve-se ter como norte que a licitação sustentável não é uma atividade discricionária para a administração, mas uma obrigação a que ela deve necessariamente se vincular, pois trata-se de um princípio expresso na nossa Constituição,



impondo ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.<sup>41</sup> O mesmo raciocínio se insere na busca pela efetivação de cidades sustentáveis.

---

#### **Bidding as a tool for realizing the right to a sustainable city**

**Abstract:** Given the evolution and complexity of Public Administration activities, bidding, as a legal business, is no longer seen merely as a bureaucratic activity for the acquisition of goods, services and works, starting to play a fundamental role in society. Given the great purchasing power of the State in all federal spheres, it was possible to realize the potential of bidding to promote social, economic and environmental changes. Thus, given the environmental problems faced by Brazilian cities, the article seeks to analyze the role of bidding as an important tool for realizing the right to a sustainable city. To this end, qualitative, theoretical and legislative research was carried out, based on bibliographical surveys and articles published in specialized virtual magazines. The research will emphasize the deductive method. As a theoretical result of the research, we seek to demonstrate how bidding can be an important instrument in the implementation of public policies aimed at achieving sustainable cities.

**Keywords:** Bidding. Sustainability. Right to the city. Public Policies. Brazilian cities.

---

## Referências

- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 1, n. 79, 1999. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1p79>.
- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (org.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, DF: Ipea, 2018. cap. 2. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2020.
- BRASIL. *Concessão de serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos: guia prático de estruturação*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/concessao-de-servicos-de-manejo-de-residuos-solidos-urbanos.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.
- CARTIER, Ruy; BARCELLOS, Christovam; HÜBNER, Cristiane. Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 25, n. 12, p. 2695-2704, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/53xmwW4nCqMpwPffTSWK5P/>. Acesso em: 18 jul. 2024.
- CARVALHO, Ricardo Cintra Torres de. Apontamentos sobre as cidades sustentáveis. *Conjur*, São Paulo, 31 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-31/ambiente-juridico-apontamentos-cidades-sustentaveis/>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- CENCI, Daniel Rubens; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito à cidade: sustentabilidade e desenvolvimento no meio urbano *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 166-180, 2015. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.15203>.

---

<sup>41</sup> MASTRODI, Josué, BRITO, Beatriz Duarte Correa de. Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador?. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], n. 274, p. 209, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v274.2017.68743>.

CRISE climática – pesquisa de opinião pública. *Pólis.org*, São Paulo, nov. 2023. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/crise-climatica-pesquisa-de-opiniao-publica/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 9, n. 37, p. 133-142, 2009. DOI: 10.21056/aec.v9i37.301.

FERREIRA, Fabio Darlen; SANTOS, Samuel Martins dos. O direito à moradia urbana e a expropriação social no Código Civil de 2002. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 437-467, 2015. DOI: 10.12957/rdc.2015.16971.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. Direito à cidade sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. *Anais (...)*. Brasília, DF: CONPEDI, 2008. p. 2311-2334. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53386/1/2008\\_art\\_gmcafreire\\_dircidade.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53386/1/2008_art_gmcafreire_dircidade.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

FREITAS, Juarez. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov./dez. 2011. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/12/artigos-Revista-Interesse-Publico.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, [S. l.], 2013. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/01/2013\\_01\\_00339\\_00366.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00339_00366.pdf). Acesso em: 23 jul. 2024.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo; GUERRA, Isabella Franco. 30 anos do relatório Brundtland: nosso futuro comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 1884-1901, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.30287>.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022.

KOENIGSTEIN, Livia Maria Armentano. Uma leitura do Estatuto da cidade. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 225, p. 327-342, 2001. DOI: 10.12660/rda.v225.2001.47580.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Carlos Henrique Pereira; MOITA NETO, José Machado; BEZERRA, Ana Keuly Luz. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, [S. l.], v. 27, n. 5, p. 1041-1047, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/c9q3cL4bMT4L4KP7zCMxzCP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2024.

MASTRODI, Josué; BRITO, Beatriz Duarte Correa de. Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador? *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], n. 274, p. 81-112, 2017. <https://doi.org/10.12660/rda.v274.2017.68743>. Acesso em: 23 jul. 2024.

MATIAS, João Luis Nogueira; JEREISSATI Lucas Campos. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 643-672, jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.52277>. Acesso em: 23 jul. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

O QUE é direito à cidade? *Pólis.org*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

PEREIRA JÚNIOR, José. Torres. Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas, no estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], n. 270, p. 81-115, 2015. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58738>. Acesso em: 22 jul. 2024

PORTO, Marcelo Firpo. Injustiça ambiental no campo e nas cidades: do agronegócio químico-dependente às zonas de sacrifício urbanas. In: PORTO, M. F.; PACHECO, T.; LEROY, J. P. (comp.). *Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o mapa de conflitos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 133-174. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575415764.0006>. Acesso em: 20 jul. 2024.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Política urbana brasileira: em busca de cidades sustentáveis. 2013. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, [S. l.], ano 1, n. 42015. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/4/2015\\_04\\_0239\\_0263.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/4/2015_04_0239_0263.pdf). Acesso em: 17 jul. 2024.

---

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

SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART05.PR

---



# O regime de proteção dos corredores ecológicos e naturais urbanos e os planos diretores municipais

## **Evaldo José Guerreiro Filho**

Mestrado em Curso de Pós-Graduação em Direito do Mestrado e Doutorado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (2022). Advogado do Escritório de Advocacia, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4099-9299>.

## **João Telmo de Oliveira Filho**

Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2009). Professor adjunto da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4642-1831>.

## **Carla Portal Vasconcellos**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2015). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela mesma instituição (2002). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5288-1389>.

**Resumo:** O presente texto aborda a importância e a necessidade dos planos diretores municipais incorporarem em seus conteúdos a conformação e o regime de proteção das áreas de proteção permanente e os corredores naturais e ecológicos, configuradas no ordenamento jurídico diante de uma interpretação sistêmica e ecológica do direito. Essa perspectiva tem o intuito de abrigar a dimensão dos corredores ecológicos e naturais, garantidores da biodiversidade, frente à ocupação humana dos espaços urbanos, localizados dentro de diversos biomas, como forma também de reduzir a vulnerabilidade de várias áreas frente às catástrofes e ao risco produzido pelas mudanças climáticas. O artigo se estrutura em itens que tratam da integração das normas ambientais com as normas urbanísticas nas áreas verdes urbanas, os corredores ecológicos, a integração dos corredores naturais e ecológicos no espaço urbano, por meio dos planos diretores, os planos diretores municipais e os corredores naturais e, por fim, considerações finais acerca da importância e da relevância da integração dos corredores ecológicos nos planos e no planejamento das cidades brasileiras.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Planejamento urbano. Áreas de Preservação Permanente (APP). Corredores ecológicos. Corredores naturais.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A integração das normas ambientais com as normas urbanísticas nas áreas verdes urbanas – **3** Corredores ecológicos – **4** A integração dos corredores naturais e ecológicos no espaço urbano – **5** Planos diretores municipais e corredores naturais – **6** Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

O tema da proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e dos corredores ecológicos é extremamente importante ao país. Pela dimensão e riqueza hídrica e ambiental do Brasil, contendo diversificados biomas, muitos deles ameaçados, deveria haver uma maior preocupação legislativa em relação à proteção ambiental especialmente nas áreas urbanas. O novo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012) trata da questão das APPs, no seu artigo quarto, incluindo a proteção nas áreas rurais e também urbanas.

O forte processo de urbanização pelo qual passou o Brasil em todo o século XX e que ainda se faz perceber, tem afetado praticamente todos os biomas brasileiros, considerados patrimônio nacional, nos termos do §4º do art. 225 da Constituição.<sup>1</sup> Esse processo de urbanização vem produzindo uma contradição entre as pretensões de equilíbrio ambiental, como direito e dever fundamental de toda a sociedade, previstos no *caput* do art. 225 da Constituição<sup>2</sup> e o direito ao desenvolvimento e a consequente constituição de cidades, como ambientes de vida da maior parte da população.

O fato é que as cidades, como ocupação humana do espaço, tornam-se propulsoras de fragmentação da conectividade dos ambientes naturais.<sup>3</sup> Esta, por sua vez, ampliada pelos tipos de atividades humanas que se realizam no entorno de ambientes naturais, geram a diminuição do fluxo de animais, plantas, pólen, insetos etc., que acabam ficando isolados em “ilhas verdes”, prejudicando trocas e a conservação da biodiversidade. As atividades humanas acabam se colocando como barreiras antrópicas à circulação da fauna, da flora e dos demais seres vivos.<sup>4</sup> Uma forma que o direito encontrou de garantir parte dessa biodiversidade está na criação de Unidades de Conservação (UCs), como previsto na Lei nº 9.985/2000, a Lei do Sistema das Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).<sup>5</sup>

No entanto, é perceptível que somente as UCs não vêm sendo suficientes para resguardar a biodiversidade, sobretudo em áreas fortemente urbanizadas. As UCs (de uso integral e de uso sustentável, tanto públicas quanto privadas) foram a principal estratégia utilizada nos anos de 1980 para garantir a preservação da

<sup>1</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> ARAÚJO, Thatiane Maria Souza de e BASTOS, Frederico de Holanda. Corredores ecológicos e conservação da biodiversidade: aportes teóricos e conceituais. *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, Sobral, v. 21, n. 2, p. 716-729, set. 2019. Disponível em: <https://rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/575>. Acesso em: 9 ago. 2024.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

biodiversidade, o que se mantém até hoje. No entanto, a sua insuficiência para garantir o equilíbrio ecológico é notório,<sup>6</sup> sendo necessário novas estratégias. É nessa condição que este texto se propõe a avaliar os corredores ecológicos como áreas de proteção permanente, sob um aspecto novo, no espaço urbano, por meio do regime de proteção nos planos diretores municipais.

## 2 A integração das normas ambientais com as normas urbanísticas nas áreas verdes urbanas

A Constituição Federal de 1988, no capítulo da política urbana, descreve:

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

§1º O plano diretor (...) obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.<sup>7</sup>

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como a lei de desenvolvimento urbano prevista no artigo 182 da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup> prevê em suas diretrizes a garantia do direito a cidades sustentáveis, "(...) entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (Lei nº 10.257/01, artigo 2º, II).<sup>9</sup> Tanto o desenvolvimento, quanto a expansão urbana, conforme o artigo 40 do Estatuto da Cidade, deve ser aprovado nos planos diretores, por meio de lei municipal.

Já o regime de proteção das áreas de proteção ambiental rurais e urbanas está disposto nos artigos quarto e seguintes da Lei nº 2.651/2012 e especificamente das áreas verdes urbanas descrito (de forma bastante limitada) no artigo 25 do Código Florestal brasileiro (Lei nº 12.651/2012):

Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:

<sup>6</sup> ARRUDA, Moacir Bueno. Corredores ecológicos no Brasil: gestão integrada de ecossistemas. In: ARRUDA, Moacir Bueno; NOGUEIRA DE SÁ, Luís Fernando S. *Corredores ecológicos: uma abordagem integradora de ecossistemas no Brasil*. Brasília, DF: Ibama, 2003. p. 16. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/corredoresecológicosdigital.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.

<sup>7</sup> BRASIL, *op. cit.*

<sup>8</sup> OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Curitiba: Juruá Editores, 2022.

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

- I - o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;
- II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas;
- III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura;
- IV - aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.<sup>10</sup>

Importante ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), reafirmou jurisprudência que estabelece que Estado e município devem privilegiar a aplicação irrestrita dos parâmetros previstos no Código Florestal às áreas urbanas, de ocupação consolidada ou não, inseridas em APPs, na fiscalização ambiental, nos licenciamentos e nos alvarás de construção.<sup>11</sup>

Entretanto, recentes alterações legislativas no Código Florestal buscam limitar o alcance das APPs nas áreas urbanas. A Lei nº 14.285/2021<sup>12</sup> altera o Código Florestal Brasileiro em relação às APPs em áreas urbanas, modificando também a Lei nº 11.952/2009.<sup>13</sup> A proposta legislativa diminuindo as áreas de proteção, denota provável resposta legislativa a recente decisão do Superior Tribunal de Justiça a qual determinou que a extensão da faixa não edificável em APPs em área urbana consolidada é estabelecida pelo Código Florestal e não pela Lei de Parcelamento de Solo Urbano.

A Lei nº 14.285/2021<sup>14</sup> transfere também para os municípios e o Distrito Federal a competência plena para determinar as faixas de proteção em áreas urbanas consolidadas. Procura definir o que sejam áreas urbanas consolidadas, inserindo o conceito no inciso XXVI no art. 2º do Código Florestal, e também altera o art. 2º incluindo o §10. Tal lei é objeto de ação direta de inconstitucionalidade.

Importante referir também a Resolução 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)<sup>15</sup> que trata da implantação de área verde em APP urbana. A

<sup>10</sup> *Idem*. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

<sup>11</sup> *Idem*. Resp. 770.967/SC. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021; *Idem*. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1.7708.08/SC. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021; *Idem*. Superior Tribunal de Justiça; Resp. 1.770.760/SC Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021.

<sup>12</sup> *Idem*. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm). Acesso em: 18 nov. 2024.

<sup>13</sup> *Idem*. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm). Acesso em: 18 nov. 2024.

<sup>14</sup> *Idem*, 2021.

<sup>15</sup> *Idem*. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama 369, de 28 de março de 2006*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso em: 10 set. 2024.



resolução define “área verde de domínio público” como: “o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização”.

Conforme o artigo 8º da Resolução poderão ser autorizada a implantação de “área verde de domínio público”, ou seja, de atividades em APP urbana desde que atendido o *disposto no plano diretor*, além de uma série de condições previstas, dentre elas: localização unicamente em APP (I); aprovação de projeto técnico que priorize a restauração e/ou manutenção pelo órgão ambiental competente; recuperação das áreas degradadas da APP; recomposição da vegetação com espécies nativas; mínima impermeabilização da superfície, dentre outros (Resolução nº 369 Conama, art 8º, II, “a” a “g”).

Sobre o tema, há também uma qualificação interessante que merece atenção, a dos Espaços Livres Urbanos (ELs) de relevância ecológica, que incluem os corredores ecológicos conformados pelos rios e as APPs, as florestas urbanas e áreas de vegetação nativas nos espaços urbanos e que merecem proteção especial.<sup>16</sup>

O que importa, em uma avaliação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, é que, cumprindo aos planos diretores municipais o papel fundamental na efetivação das diretrizes de garantia às cidades sustentáveis, o regime de proteção das APPs que devem adotar deve ser àquele prescrito nos limites mínimo e nos termos dos arts. 4º e seguintes do Código Florestal brasileiro, além do disposto no art. 25 da referida norma.

Não há como admitir um regime menos protetivo por edição de norma legal municipal ou estadual, já que a compreensão jurídica do bem a ser tutelado (APPs) necessita ser avaliada dentro de um sistema complexo e ecológico,<sup>17</sup> que não pode apenas ficar condicionado a contextos segmentados por município. Essa interpretação já está consolidada no STJ<sup>18</sup> o que permite afirmar que mesmo a mudança legislativa produzida pela Lei nº 14.285/2021,<sup>19</sup> não possui a capacidade por si de autorizar municípios a produzirem uma gestão individualizada de áreas de proteção permanente, autorizando sua supressão.

<sup>16</sup> VALENTINI, D. R. Espaços livres de relevância ecológica no Direito Urbanístico Municipal: transformações em cidades médias. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 105-124, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i13.735. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/735>. Acesso em: 18 nov. 2024.

<sup>17</sup> KAPRA, Fritjof; MATEI, ugo. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018.

<sup>18</sup> “A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. Dessa forma, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, por meio da técnica da interpretação corretiva, conciliando os institutos em busca do interesse público primário” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1.5184.90. Relator: Min. OG Fernandes, 9 de outubro de 2018. *Dje*: Brasília, DF, 15 out. 2018).

<sup>19</sup> *Idem*, 2021.

### 3 Os corredores ecológicos urbanos

Segundo Brito, a constituição e manutenção dos corredores ecológicos envolvem grandes áreas e devem articular os principais parceiros que produzem intervenção sobre a área, de modo que haja o gerenciamento ecológico necessário para “(...) ampliar a escala de conservação de ecossistemas inteiros, (...) e conservação de amostras da biota local, com enfoque nas espécies ameaçadas de extinção e endêmicas, e salvaguardar os remanescentes florestais contínuos, lineares ou não.”<sup>20</sup>

Em 1996, pela primeira vez houve a normatização dos corredores ecológicos por Resolução do Conama.<sup>21</sup> Já no ano 2000, a Lei nº 9.985, no inc. XIX, do art. 2º, aprimora o conceito de corredores ecológicos, enunciando-os como “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando UCs, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”.<sup>22</sup>

A ideia e a missão atribuída aos corredores ecológicos em face das UCs podem ser desenvolvidas em escala diferenciada. Na relação configurada na Lei nº 9.985/2000,<sup>23</sup> o corredor ecológico é a unidade de planejamento de abrangência regional que requer integração e coordenação e promove o fortalecimento do SNUC, buscando conservar um bioma e sua biodiversidade.

A Lei nº 12.651/2012,<sup>24</sup> o Código Florestal brasileiro, também aborda a importância dos corredores ecológicos, optando por ordenar que todas as articulações e organizações espaciais de conservação da natureza ou mesmo de intervenção humana, devam ocorrer sob a preocupação de garantir a conformação de corredores ecológicos, como na organização e especificação da reserva legal, as APPs, interação de UCs e demais áreas legalmente protegidas (art. 14, III, Lei nº 12.651/2012).<sup>25</sup>

Isso demonstra que os corredores ecológicos, ainda que gestados em áreas específicas, realizam-se pela sua funcionalidade de oportunizar as trocas necessárias no ambiente para garantir a conformação da biodiversidade, integrando diversos tipos de áreas de proteção ambiental.

<sup>20</sup> BRITO, Francisco. *Corredores ecológicos: uma estratégia integradora na gestão de ecossistemas*. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

<sup>21</sup> ARAÚJO, Thatiane Maria Souza de; BASTOS, Frederico de Holanda. Corredores ecológicos e conservação da biodiversidade: aportes teóricos e conceituais. *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, Sobral, v. 21, n. 2, p. 716-729, set. 2019. Disponível em: <https://rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/575>. Acesso em: 9 ago. 2024.

<sup>22</sup> BRASIL, 2000.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Nessa perspectiva, os corredores ecológicos são tão importantes, que mesmo diante de permissivos legais à supressão vegetal, como ocorre em áreas de reserva legal diante da realização de Zoneamento Econômico Ecológico estadual, eles acabam sendo uma das únicas exceções a essa supressão (art. 13, §1º, Lei nº 12.651/2012),<sup>26</sup> bem como sendo prioritárias na razão de compensação da própria reserva legal quando for realizada fora do Estado (art. 66, §7º, da Lei nº 12.651/2012).<sup>27</sup>

Dessa forma, fica evidenciado que os corredores ecológicos, via de regra, possuem uma escala bastante ampla e uma relação direta com as UCs. Porém, isso não significa que não existam outros tipos de corredores naturais em escalas inferiores. Esses outros corredores naturais, ainda que atrelados à ideia original dos corredores ecológicos, podem ser denominados com outros nomes de acordo com sua funcionalidade específica, como é o caso dos corredores florestais, dos corredores biológicos, dos corredores de conservação, dos corredores de biodiversidade e dos corredores de fauna.<sup>28</sup>

Um exemplo típico, legalmente instituído, que abriga mais de uma forma de corredor, nessa única expressão, está na Lei nº 11.428/2006,<sup>29</sup> a denominada Lei da Mata Atlântica. Na lei, o instituto dos corredores previstos em seu art. 11, I, c, é apresentado sem o adjetivo “ecológico”, demonstrando que eles podem ocorrer em outras escalas e funcionalidades. Tal distinção de conteúdo desses tipos corredores, com a sua configuração “corredores ecológicos”, como uma espécie de gênero em relação à espécie, é perceptível na prescrição legal contida no art. 11 as Lei nº 11.428/2006,<sup>30</sup> que veda a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançados quando ela fizer parte de corredores entre remanescentes de vegetação de Mata Atlântica.

Nesse caso, fica evidenciado que a Lei nº 11.428/2006<sup>31</sup> não repetiu a mesma expressão da Lei nº 9.985/2000,<sup>32</sup> porque sua disposição é abrigar outras categorias de corredores naturais, para além dos corredores ecológicos, com a intenção de garantir de trocas e estimular a biodiversidade entre todas as áreas de proteção, indo além das vinculadas às UCs.

Da mesma forma, outras categorias jurídicas podem dar respaldo aos corredores ecológicos e aos demais corredores naturais citados, tais como APPs, áreas

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> ARAÚJO; BASTOS, 2019.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> BRASIL, 2000.

de reserva legal, manguezais, marismas, servidões ambientais, as quais devem ser sempre analisadas por qualquer processo humano que vá preservá-las, recompô-las, compensá-las etc., na razão sistêmica do todo da natureza, gestada sempre para garantir o equilíbrio ecológico e a sua biodiversidade.

O fator de conectividade dos corredores ecológicos e naturais a unir ilhas de biodiversidade, ocorre para criar caminhos que permitam a circulação de espécies animais, vegetais e dos demais seres vivos,<sup>33</sup> permitindo a completude dos ciclos biogeoquímicos, melhorando a qualidade de vida, inclusive dos seres humanos. Isso permite concluir que os corredores naturais ou ecológicos em suas diversas categorias podem ocorrer entre UCs, entre estas e espaços de biodiversidade, remanescentes significativos, áreas verdes etc.<sup>34</sup>

Seguindo o que prescreve a Lei nº 9.985/2000,<sup>35</sup> em seu art. 22, §2º, o ato jurídico que é necessário para criação dos corredores ecológicos é o mesmo que o que cria as UCs, ou seja, decretos ou resoluções.<sup>36</sup> Esses são atos concretos e específicos produzidos pela Administração Pública. A norma do art. 25 da Lei nº 9.985/2000<sup>37</sup> aparenta uma discricionariedade do gestor público, o que não é de todo correto. A conveniência apresentada por essa regra deve estar atrelada a estudos específicos que demonstrem a necessidade ou não da implantação de corredores ecológicos como mecanismos de manutenção da biodiversidade da UC.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) apresenta os corredores ecológicos como “(...) verdadeiras autoestradas de fluxo gênico da flora e da fauna que compõem o bioma”,<sup>38</sup> verdadeiros “(...) elos de conexão da biodiversidade, genuínas veias bióticas do meio ambiente”.<sup>39</sup>

O que fica claro, neste primeiro momento, é que os corredores ecológicos são uma espécie de corredores naturais e que ambos os conceitos estão previstos na legislação nacional. Estes desenvolvem o papel de conectarem áreas de grande relevância ambiental, com intuito de garantirem as trocas das áreas, suplantando a ação antrópica e permitindo que essas “ilhas de biodiversidade”, chamadas UCs, se interliguem e se relacionem com outras de igual importância, para garantir a perpetuação sistêmica da sua própria biodiversidade.

<sup>33</sup> VALERI, Sérgio Valiengo; SENÔ, Mirela Andréa Alves Ficher. *A importância dos corredores ecológicos para a fauna e a sustentabilidade de remanescentes florestais*. [S. l.]: [s. n.], [2024]. Disponível em: <https://www.saoluis.br/revistajuridica/arquivos/005.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.

<sup>34</sup> ARAÚJO; BASTOS, 2019.

<sup>35</sup> BRASIL, 2000.

<sup>36</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. O regime brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental – RDA*, Belo Horizonte, v. 6, n. 21, p. 27-56, jan./mar. 2001. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115259>. Acesso em: 13 jun. 2024.

<sup>37</sup> BRASIL, *op. cit.*

<sup>38</sup> *Idem*. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Resp. 1.793.745/AM. Relator: Min. Herman Benjamin, 28 de março de 2019. *Dje*: Brasília, DF, 30 maio 2019.

<sup>39</sup> *Idem*. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Resp. 1.245.149/MS. Relator: Min. Herman Benjamin, 9 de outubro de 2012. *Dje*: Brasília, DF, 13 jun. 2013.

## 4 A integração dos corredores naturais e ecológicos no espaço urbano

É fato que no espaço urbano os corredores naturais ou ecológicos quase sempre aparecem conformados em APPs, sendo forjados a partir delas ou vinculados a elas. Essa é uma condição que os reforça, mas não reduz seu significado nem abrangência. Isso porque seu significado e importância não fica adstrito às APPs. Essas áreas permitem o fortalecimento na convicção de que esses corredores naturais também são necessários nas áreas urbanas tanto pelos serviços ecológicos que prestam, quanto pela funcionalidade apresentada para as pessoas que vivem nas cidades.

Assim, a leitura de corredores naturais e ecológicos no espaço urbano muitas vezes vai ocorrer entrelaçada com a realidade e compreensão das APPs. Pode-se perceber isso em decisão do STJ, relatada pelo ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial nº 1.782.692. Nessa decisão há a integração de corredores ecológicos com APPs, entendendo-as como o “(...) coração do regime jurídico ambiental-urbanístico brasileiro no quadro maior do desenvolvimento ecologicamente sustentável”.<sup>40</sup>

De certa forma, a compreensão sobre as APPs no espaço urbano produz reflexos em todas as demais áreas que devem ser protegidas no âmbito das cidades e em suas proximidades, considerando a importância da manutenção da biodiversidade para se obter padrões mínimos de sustentabilidade. Dessa forma, o atributo ecológico dos corredores naturais, assim como das áreas de proteção permanente, nos termos daquilo que foi decidido no Recurso Especial nº 1.782.692, revela “(...) avultado desígnio de proteger a saúde, a segurança, o patrimônio e o bem-estar das pessoas contra riscos de toda a ordem, sobretudo no espaço urbano”.<sup>41</sup>

Com isso, chega-se a uma primeira consideração, no sentido de que, no âmbito das cidades, os serviços ecológicos em geral e toda a relação que estes possuem como garantidores do equilíbrio e da diversidade ecológica, e da proteção às vulnerabilidades, precisam se realizar nos planos diretores, que são o principal instrumento de planejamento urbano das cidades, como especificado no art.40, *caput*, da Lei nº 10.257/2001.<sup>42</sup> Ou seja, mesmo que muitas dessas prescrições legais de âmbito nacional já tenham, por si só, a função de garantir o equilíbrio e a diversidade ecológica, elas também precisam estar acomodadas nos planos

<sup>40</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Resp. 1.782.692/PB. Relator: Min. Herman Benjamin, 13 de agosto de 2019. *Dje*: Brasília, DF, 5 nov. 2019.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Idem*. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

diretores, visto que, como ensina Carvalho Filho,<sup>43</sup> estes devem disciplinar todos os objetivos urbanísticos, dentre eles, o desenvolvimento sustentável.

Além do mais, a perspectiva de importância dos corredores ecológicos demanda categoria própria prevista nos planos diretores, além daquelas estabelecidas na legislação federal, para se adequarem à escala e à realidade das cidades, conformando os respectivos serviços ambientais e benefícios humanos que tais corredores naturais podem trazer, à funcionalidade da cidade.

Observando novamente decisão do STJ, percebe-se que este já decidiu que o estabelecimento do conteúdo de uma norma jurídica em matéria urbana, o que vale tanto para quem julga quanto para quem legisla, “(...) deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI,) e às funções social e ecológica da propriedade”.<sup>44</sup>

O recém-criado plano de adaptação à mudança do clima, por meio da Lei nº 14.904/2024, apresenta a necessidade de se implementar ferramentas de equilíbrio socioambiental nas cidades. Esse plano pretende “(...) reduzir a vulnerabilidade e a exposição de riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados da mudança do clima (...)”.<sup>45</sup> Nesse ponto, é fundamental compreender a ação humana na configuração dessa vulnerabilidade. Segundo Oliveira Filho e Ritter, citando texto denominado *Living with risk*, da United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), afirmam que “(...) as vulnerabilidades são as condições estabelecidas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais, que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto dos riscos e perigos”.<sup>46</sup>

Isso, permite constatar que corredores ecológicos são ferramentas também de garantia da resiliência das cidades, seja na sua capacidade de proteger cursos de água, de reduzir a temperatura em seu entorno, de diminuir a vulnerabilidade e a exposição do sistema ambiental.

<sup>43</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentário ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>44</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1.770.760/SC. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021.

<sup>45</sup> *Idem*. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm). Acesso em: 10 set. 2024.

<sup>46</sup> UNISDR *apud* OLIVEIRA FILHO, João Telmo; RITTER, Ediani da Silva. O direito dos desastres e a legislação urbana brasileira: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e o Decreto 10.692/2021. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 203-218, jul./dez. 2021, tradução nossa. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/issue/view/rbd13>. Acesso em: 18 nov. 2024. No mesmo artigo, os autores afirmam que “(...) é importante salientar que a vulnerabilidade a desastre atinge tanto a capacidade comunitária de resistir a um impacto imediato quanto a capacidade de retomar a vida após ele, já que a reconstrução demanda capital que muitos não têm. A vulnerabilidade social é tão relevante que o grau de destruição causado por um mesmo evento extremo depende das diferentes fragilidades daqueles que são atingidos” (*Ibidem*, p. 208).

O fato é que dificilmente se poderia negar a importância dos corredores ecológicos atualmente na seara das cidades. Assim, a replantação de áreas verdes que se realizem como corredores naturais e ecológicos em áreas urbanas precisa ser dimensionado também no âmbito local, o que, unido aos seus objetivos (desenvolvimento sustentável e equilíbrio ecológico), leva a uma segunda conclusão, ou seja, os corredores ecológicos precisam ser previstos nos planos diretores.

## 5 Os planos diretores municipais e os corredores naturais

Os planos diretores municipais são os principais instrumentos de planejamento das cidades, devendo envolver a realidade urbana e rural, conformados por meio de lei, no intuito de estabelecerem a política de desenvolvimento urbano e o resguardo e implementação da função social da propriedade (art. 182, §2º, da Constituição).<sup>47</sup>

A perspectiva do STJ, como relatado, que afirma a necessidade de se resguardar o princípio do desenvolvimento sustentável e a função social e ecológica da propriedade, são o objeto de regulação dos planos diretores, abrigando necessariamente dispositivos que garantam maior eficácia ao equilíbrio ambiental.

A partir dessa concepção, o equilíbrio ecológico deve estar integrado à garantia de direitos previstos nos planos diretores, sendo ele próprio um direito fundamental.<sup>48</sup> Poder-se-ia integrar ainda, nessa seara, a dignidade humana, na perspectiva de segurança, bem-estar, proteção contra as mudanças climáticas e os riscos de toda ordem, como dito na decisão do STJ citada anteriormente, e o direito à cidade, na perspectiva da sua função social (art. 182, *caput*, da Constituição).<sup>49</sup>

Além disso, outras ferramentas de planejamento devem estar conectadas aos planos diretores, na busca do equilíbrio ecológico, como por exemplo, o recém criado plano de adaptação a mudanças do clima, como já observado. Dessa forma, como a principal ferramenta do direito urbanístico no âmbito local, os planos diretores não podem existir sem terem a finalidade de estenderem a todos os cidadãos de uma cidade a garantia dos direitos fundamentais.<sup>50 51</sup>

Com isso, tanto o desenvolvimento sustentável quanto a garantia da biodiversidade, fazem com que esses direitos e deveres fundamentais previstos na

<sup>47</sup> BRASIL, 1988.

<sup>48</sup> *Idem*. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI 3.540 MC. Relator: Min. Celso de Mello, 1 de setembro de 2005. *Dje*: Brasília, DF, 3 fev. 2006.

<sup>49</sup> *Idem*, 1988.

<sup>50</sup> GUERREIRO FILHO, Evaldo José. *Direito Constitucional Urbanístico diante do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Agenda 2030 da ONU*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

<sup>51</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. AP 0301777.38.2017.8.24.0282. Relator: Des. Hélio do Valle Pereira, 11 de abril de 2023. *DJSC*: Poder Judiciário, 2023.

Constituição, bem como a previsão legal de corredores naturais e ecológicos independentes de sua escala, devam estar previstos nos planos diretores dos municípios.

Além da vinculação ao direito fundamental ao meio ambiente sustentável e equilibrado (art. 225 da Constituição),<sup>52</sup> os planos diretores também devem acomodar as prescrições legais já existentes em âmbito federal, sobretudo em cidades lindeiras ou inseridas entre UCs e áreas ambientalmente relevantes ou ainda para integrar novas dinâmicas urbanas à necessidade de garantia do equilíbrio ambiental e da biodiversidade, com intuito de conectar áreas preservadas no interior das cidades que ficam isoladas de outras, mesmo que se utilizando de outras áreas que por si só tenham sua qualidade ambiental garantida, como as APPs, as reservas legais, a Mata Atlântica etc.

Essa engenharia de organização e planejamento da cidade deve acomodar as mais variadas previsões legais em seu principal instrumento de planejamento urbano para que não haja sobreposição legislativa e, por consequência, conflitos e, principalmente, para que não haja interpretações equivocadas de determinados institutos que foram desenvolvidos para aperfeiçoar e garantir os direitos fundamentais, formalizado na perspectiva da prevalência do interesse ambiental.

Por outro lado, a obrigação de os planos diretores possuírem instrumentalidade de garantia do desenvolvimento sustentável e do equilíbrio ambiental é proveniente do fato de que a cidade também não estar isolada. Ela precisa se adequar a todo o ambiente, sendo que “(...) seu planejamento só será sustentável se observados os elementos que muitas vezes estão fora de sua realidade (...)”.<sup>53</sup>

Assim, por exemplo, quando se entende que as legislações urbanas precedentes à constituição de zonas de amortecimento de UCs devem prevalecer em relação às restrições trazidas por elas, isso não significa que o legislador municipal não precise realizar uma adequação de usos do espaço urbano que minimize o impacto da atividade humana sobre a UC.<sup>54</sup> Essa é uma regra que também vale para os corredores naturais e ecológicos, já que vinculados às UCs, visto sua abordagem ecossistêmica.<sup>55</sup>

Outro exemplo significativo está na perspectiva da regra instituída na Lei nº 12.651/2012, §10 do art. 4º,<sup>56</sup> após a consolidação jurisprudencial pelo Tema

<sup>52</sup> BRASIL, 1988.

<sup>53</sup> GUERREIRO FILHO, 2023, p. 170.

<sup>54</sup> *Idem*. Zona de amortecimento de Unidades de Conservação em perímetro urbano. *Conjur*, São Paulo 13 nov. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-13/guerreiro-filho-plano-diretor-e-zonas-de-amortecimento/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>55</sup> SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

<sup>56</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.



Repetitivo nº 1.010, no STJ.<sup>57</sup> Nesse dispositivo legal, há a especificação de que, em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, as leis municipais ou distritais, poder-se-iam alterar as faixas marginais, estabelecendo padrões distintos daqueles estabelecidos no inciso I do *caput* do art. 4º da Lei nº 12.651/2012.<sup>58</sup>

Para tanto, o §10 do respectivo art. 4º, em seu inc. III,<sup>59</sup> afirma ser necessário a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas APPs urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados em lei. Nessa configuração, todas essas qualidades precisam ser avaliadas a ponto de se garantir a realização dos direitos fundamentais e a manutenção do equilíbrio ecológico que garanta a biodiversidade.

Nesse seara, o suposto choque de direitos, como o da propriedade face a garantia de equilíbrio ecológico, deve ser resolvido já na confecção do plano diretor, que deve se utilizar dos vários instrumentos do Estatuto da Cidade<sup>60</sup> para acomodar os direitos afetados e para garantir a manutenção do equilíbrio ecológico, sem que a propriedade perca sua capacidade econômica, ou, quando o perder, seja compensada em valores de mercado, com a transferência de potencial construtivo, com a inclusão em áreas de preempção, ou mesmo com sua indenização, no caso de desapropriação indireta.

Outro exemplo de importância significativa está na obrigação que os municípios passam a ter para ampliarem suas áreas urbanas após a publicação da Lei nº 12.608/2012.<sup>61</sup> A lei incluiu o art. 42-B no Estatuto da Cidade, que, em seu inc. VI,<sup>62</sup> determina que a ampliação do perímetro urbano para ocorre, entre outras responsabilidades do município, demanda projeto específico com a definição de diretrizes e instrumentos para proteção ambiental nas referidas áreas. Nesse ponto, cabe com perfeição a implantação dos corredores naturais e ecológicos no âmbito das cidades, sobretudo na razão reflexiva da manutenção de APPs, reservas legais e servidões ambientais, diante da própria expansão de áreas urbanas sobre as áreas rurais. Isso deverá ocorrer para a adequada avaliação do interesse público e do interesse social, que deverá levar em consideração o desenvolvimento sustentável, o cumprimento dos direitos fundamentais e o bem-estar da população.

Dessa forma, fica evidente que os planos diretores precisam compartilhar e incluir em seus dispositivos os corredores naturais e ecológicos que existem na

<sup>57</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1.770.760/SC. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021.

<sup>58</sup> BRASIL, 2012.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> BRASIL, 2001.

<sup>61</sup> *Idem*, 2012.

<sup>62</sup> *Idem*, 2001.

legislação federal e que devem ser implantados em realidades supra municipais, adequando a operabilidade desses corredores em função da cidade e vice-versa. E também na mesma dimensão, porém em razão dos bens naturais presentes exclusivamente na competência municipal, os planos diretores precisam prever formas de conexão dessas áreas naturais que recebem grau de importância em face de sua biodiversidade, em função da legislação federal, estadual, municipal ou mesmo de projetos específicos, devidamente licenciados.

## 6 Considerações finais

Este artigo procurou traçar algumas breves considerações acerca da importância e da relevância da integração dos corredores ecológicos nos planos diretores municipais e no planejamento das cidades brasileiras.

Os corredores ecológicos possuem uma escala bastante ampla e diferenciada e uma relação direta com as UCs e também os corredores naturais como corredores florestais, biológicos, de conservação, de biodiversidade e dos corredores de fauna. Os corredores ecológicos são uma espécie de corredores naturais, estando ambos os conceitos previstos na legislação nacional. Seu papel é conectarem áreas de relevância ambiental.

A intenção deste texto é reforçar a importância da integração dos recursos naturais da cidade e a importância também deles para as UCs e as APPs urbanas. A falta de integração e proteção legal é uma realidade nos municípios brasileiros, o que prejudica, em muito, a proteção dos recursos ambientais, que só é possível em uma dimensão sistêmica e ecológica.

Os planos diretores municipais, nos seus processos de edição e revisão, bem como na alteração dos perímetros urbanos (conforme artigo 42-A do Estatuto da Cidade) devem identificar e incorporar nos seus textos essas áreas, em uma avaliação integral da dimensão social e ambiental.

Uma melhor definição dessa obrigação legislativa dos municípios nesse sentido, integrando APPs, unidades de conservação, áreas verdes e de lazer e corredores naturais, é de fundamental importância para a preservação dos ecossistemas e para o equilíbrio ambiental das cidades. Esse equilíbrio fatalmente teria atuação direta na mitigação das vulnerabilidades presentes nas cidades, ampliando a resiliência das cidades frente às mudanças climáticas.

É possível concluir que, no âmbito das cidades, os serviços ecológicos são garantidores do equilíbrio e da diversidade ecológica e da proteção às vulnerabilidades e de garantia da resiliência. Assim, precisam fazer parte dos planos diretores municipais, que são o principal instrumento de planejamento urbano das cidades.

### The protection regime of urban ecological and natural corridors and municipal master plans

**Abstract:** The following article addresses the importance and growing need for city plans to incorporate the permanent protection areas and ecological corridors conformations and policies in their terms, as configured in the legal system in the face of a systemic and ecological interpretation of the law. This perspective aims towards protecting natural and ecological corridors and, to an extent, the biodiversity in them, from human urban development inside the biomes, but also aims at reducing the vulnerability of these areas to climate change and climate disasters. The article is structured around topics ranging from the the integration of ambiental law with urbanistic law in the scope of urban green spaces, the integration of ecological corridors in urban space, the relation of city plans with ecological corridors and, finally, considerations on the importance and relevance uniting ecological corridors and city planning in Brazil.

**Keywords:** City planning. Urban planning; Conservation Areas. Ecological corridors. Natural corridors.

## Referências

- AGÊNCIA BRASIL. Empresa brasileira de comunicação. Mais da metade da população brasileira vive no litoral: segundo o censo 2022, 111,28 milhões de pessoas moram próximas ao mar. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 21 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/mais-da-metade-da-populacao-brasileira-vivem-no-litoral#:~:text=ouvir%3A,de%20150%20quil%C3%B4metros%20da%20costa>. Acesso em: 9 ago. 2024.
- ARAÚJO, Thatiane Maria Souza de; BASTOS, Frederico de Holanda. Corredores ecológicos e conservação da biodiversidade: aportes teóricos e conceituais. *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, Sobral, v. 21, n. 2, p. 716-729, set. 2019. Disponível em: <https://rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/575>. Acesso em: 9 ago. 2024.
- ARRUDA, Moacir Bueno. Corredores ecológicos no Brasil: gestão integrada de ecossistemas. In: ARRUDA, Moacir Bueno e NOGUEIRA DE SÁ, Luís Fernando S. *Corredores ecológicos: uma abordagem integradora de ecossistemas no Brasil*. Brasília, DF: Ibama, 2003. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/corredoresecologicosdigital.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.
- BENJAMIN, Antonio Herman. O regime brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental – RDA*, Belo Horizonte, v. 6, n. 21, p. 27-56, jan./mar. 2001. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115259>. Acesso em: 13 jun. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 12 ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm). Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2012. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm). Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm). Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama 369, de 28 de março de 2006*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2006. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 770.967/SC. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Resp. 1.245.149/MS. Relator: Min. Herman Benjamin, 9 de outubro de 2012. *Dje*: Brasília, DF, 13 jun. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1.5184.90/SC. Relator: Min. OG Fernandes, 9 de outubro de 2018. *Dje*: Brasília, DF, 15 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Resp. 1.793.745/AM. Relator: Min. Herman Benjamin, 28 de março de 2019. *Dje*: Brasília, DF, 30 maio 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1.7708.08/SC. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1.770.760/SC. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. 1. Seção. *Dje*: Brasília, DF, 10 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Resp. 1.7826.92/PB. Relator: Min. Herman Benjamin, 13 de agosto de 2019. *Dje*: Brasília, DF, 5 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI 3.540 MC. Relator: Min. Celso de Mello, 1 de setembro de 2005. *Dje*: Brasília, DF, 3 fev. 2006.

BRITO, Francisco. *Corredores ecológicos: uma estratégia integradora na gestão de ecossistemas*. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentário ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DELFORNO, Fernanda Gava. *Desenvolvimento de projeto de criação de passagem migratória de fauna e aumento de banco de áreas verdes de campinas: Mata de Santa Genebra*. 2013. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação em Engenharia Ambiental) – Faculdade de Engenharia Ambiental, Universidade São Francisco, Campinas, 2013. Disponível em: <https://lyceumonline.usf.edu.br/salavirtual/documentos/2579.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José. *Direito Constitucional Urbanístico diante do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Agenda 2030 da ONU*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José. Zona de amortecimento de Unidades de Conservação em perímetro urbano. *Conjur*, São Paulo 13 nov. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-13/ guerreiro-filho-plano-diretor-e-zonas-de-amortecimento/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

KAPRA, Fritjof; MATEI, ugo. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Curitiba: Juruá Editores, 2022.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo; RITTER, Ediani da Silva. O direito dos desastres e a legislação urbana brasileira: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e o Decreto 10.692/2021. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 203-218, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/issue/view/rbdu13>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. AP 0301777.38.2017.8.24.0282. Relator: Des. Hélio do Valle Pereira, 11 de abril de 2023. *DJSC: Poder Judiciário*, 2023.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

VALENTINI, D. R. Espaços livres de relevância ecológica no Direito Urbanístico Municipal: transformações em cidades médias. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 105-124, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i13.735. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/735>. Acesso em: 18 nov. 2024.

VALERI, Sérgio Valiengo; SENÔ, Mirela Andréa Alves Ficher. A importância dos corredores ecológicos para a fauna e a sustentabilidade de remanescentes florestais. [S. l.]: [s. n.], [2024]. Disponível em: <https://www.saoluis.br/revistajuridica/arquivos/005.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.

---

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

GUERREIRO FILHO, Evaldo José; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. O regime de proteção dos corredores ecológicos e naturais urbanos e os planos diretores municipais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 125-141, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART06.SC.

---



# Drenando desigualdades: uma análise do direito humano à água e saneamento básico nas áreas urbanas brasileiras

## Daniel Rubens Cenci

Pós-doutor em Geopolítica Ambiental Latino-Americana pela Universidade de Santiago do Chile (Usach). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Coordenador do Grupo de Pesquisa (CNPq) Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade. *E-mail:* danielr@unijui.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7919-6840>.

## Rodrigo Tonel

Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Bolsista Capes. *E-mail:* tonelr@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2480-7426>.

**Resumo:** Esta pesquisa examina a interseção entre o direito humano à água, a urbanização e o acesso ao saneamento básico no contexto brasileiro. Diante dos desafios crescentes e emergentes da sociedade contemporânea, especificamente, a crise hídrica mundial e seus impactos nas áreas urbanas. A presente investigação científica e acadêmica aborda a necessidade de garantir que todas as comunidades tenham acesso à água potável de qualidade e em quantidades suficientes, além de instalações sanitárias seguras e adequadas. A justificativa da pesquisa se dá a partir da contribuição científica nos campos dos direitos humanos, geopolítica e meio ambiente. Entre os objetivos desta análise se propõe identificar a crise hídrica mundial como uma questão geopolítica; conceitualizar o direito humano à água; analisar os principais enfoques com relação à urbanização e ao acesso à água; contextualizar a questão do saneamento básico no Brasil e identificar as principais desigualdades sociais e geográficas no acesso à água e saneamento básico no contexto brasileiro. A metodologia empregada segue o viés exploratório no método hipotético-dedutivo, a partir da análise de revisão bibliográfica documental. Por fim, se verifica a necessidade de ações e de políticas direcionadas à concretização do direito humano à água e ao saneamento básico no Brasil.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Desigualdades sociais. Espaços urbanos. Saneamento básico. Saúde pública.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 A crise hídrica mundial: uma questão geopolítica – 3 O direito humano à água – 4 Urbanização e acesso à água no Brasil – 4.1 Desigualdades sociais e geográficas no espaço público acerca do acesso à água – 5 Conclusão – 6 Referências

## 1 Introdução

A presente pesquisa examina a convergência entre o direito humano à água, a urbanização e o acesso ao saneamento básico no contexto brasileiro. Diante dos

desafios crescentes e emergentes da sociedade contemporânea, especificamente, a crise hídrica mundial e seus impactos nas áreas urbanas, esta investigação científica e acadêmica, aborda a necessidade premente de garantir que todas as comunidades tenham acesso à água potável de qualidade e em quantidades suficientes, além de instalações sanitárias seguras e adequadas.

A justificativa acadêmica se dá em razão da contribuição científica nos campos dos direitos humanos, geopolítica e meio ambiente. E, igualmente, a pesquisa propõe contribuições sociais na medida em que a temática se refere à água, ou seja, substância de insubstituível valoração para a manutenção e existência de vida. A escolha da análise e revisão bibliográfica especificamente no contexto brasileiro se dá em razão de que o Brasil é considerado, virtualmente, como o “rei da água doce”.<sup>1</sup> Em um cenário internacional, contudo, mesmo nessa posição destacada em termos de abundância do recurso natural, em várias regiões e situações, é possível observar flagrantes desigualdades em termos de distribuição, acesso e saneamento básico para a população brasileira.

Os objetivos desta pesquisa são: identificar a crise hídrica mundial como uma questão geopolítica; conceitualizar o direito humano à água; analisar os principais enfoques com relação à urbanização e ao acesso à água; contextualizar a questão do saneamento básico no Brasil e; identificar as principais desigualdades sociais e geográficas no acesso à água e saneamento básico no contexto brasileiro. A metodologia empregada segue o viés exploratório no método hipotético-dedutivo, a partir da análise de revisão bibliográfica documental. Por fim, foi evidenciada a necessidade de ações e políticas direcionadas à concretização do direito humano à água e ao saneamento básico no Brasil.

## 2 A crise hídrica mundial: uma questão geopolítica

Nos últimos anos, a inteligência vislumbrada é a de um mundo pequeno, frágil, limitado e finito.<sup>2</sup> Essa percepção de mundo aponta para um imaginário geográfico de como se pressupõem as mudanças polares de relacionamento entre o ser humano e a natureza. Ademais, em termos políticos, levando em consideração a compreensão de que o mundo é um grande ecossistema que não se limita ao estabelecimento de fronteiras virtuais ou territoriais a partir de uma abstração puramente humana, é possível afirmar que a sociedade mundial contemporânea vive uma grande *polis* global. E, do mesmo modo, que as relações de poder dessa pólis são assimétricas e desiguais quando se confrontam o centro e a periferia.

<sup>1</sup> “The virtual king of water”: expressão empregada por Chellaney em: *Water, Peace, And War: Confronting the Global Water Crisis*. New York: Rowman & Littlefield, 2015.

<sup>2</sup> SAAVEDRA, Fernando Estenssoro. *História do debate ambiental na política mundial 1945-1992*. Tradução: Daniel Rubens Cenci. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.



As crenças de impossibilidade de as populações do chamado Terceiro Mundo alcançarem padrões de vida, progresso e desenvolvimento iguais ou aproximados aos dos países de Primeiro Mundo – como os Estados Unidos –, por conta da insuficiência e esgotamento de recursos naturais do planeta, além das afirmações de que, caso os países de Terceiro Mundo atingissem tais padrões, o cenário seria apocalíptico, com iminente ameaça e destruição de toda humanidade, parte de uma lógica de dominação centro-periférica em que as elites pretendem manter seu padrão luxuoso de vida e crescente exploração dos recursos naturais as custas da atravancamento do desenvolvimento e progresso dos países periféricos. Em outras palavras, enquanto um terço do planeta vive um padrão de vida de esbanjamento e depredação de recursos naturais finitos e limitados, o outro lado vive em situações de flagrantes desigualdades sociais e paupérrimas condições de sobrevivência humana.<sup>3</sup>

A partir dessa crise ambiental, os riscos climáticos, por exemplo, deslocam a noção de classe de risco para risco de classe. Os efeitos das mudanças climáticas não se limitam às noções tradicionais de fronteiras artificiais criadas e definidas pela imaginação humana.<sup>4</sup> Para Beck,<sup>5</sup> isso representa basicamente uma transição daqueles que inicialmente seriam considerados de risco para outros grupos (classes) que não seriam considerados de risco – por exemplo os ricos. Isso porque as mudanças climáticas vão muito além da compreensão das vulnerabilidades que dizem respeito apenas a grupos étnicos, físicos, econômicos considerados menos afortunados por essas características, mas, ao contrário, os riscos climáticos podem afetar os ricos – ou, simplesmente, pessoas que não apresentariam sinais de qualquer uma das vulnerabilidades convencionais. Por exemplo, o mesmo se aplica à questão dos perigos nucleares, quando ameaça ambos os lados (Norte e Sul – os ricos e os pobres).

Neste vislumbre se introduz o tema da água e suas principais preocupações, diagnósticos e prognósticos incertos para o futuro. A água, considerada o bem mais precioso do planeta – porém, em muitas situações, subvalorizado –, já está em ameaça em várias partes do mundo. Nesse viés, muitos já discutem a água como sendo o petróleo do futuro, no entanto, ao contrário do petróleo, a água não tem nenhum substituto, ou seja, muito embora haja uma crise de energia, existem alternativas renováveis e substitutivas em termos energéticos. Contudo, quando se trata da água, devido seu caráter inexpugnavelmente singular, não apresenta nenhum tipo

<sup>3</sup> TAIBO, Carlos. *Colapso: capitalismo terminal, transição ecossocial, ecofascismo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2019.

<sup>4</sup> NORMAN, Donald A. *Design for a Better World: Meaningful, Sustainable, Humanity Centered*. Cambridge: The MIT Press, 2023.

<sup>5</sup> BECK, Ulrich. *The Metamorphosis of The World: How Climate Change is Transforming Our Concept of The World*. [S. l.]: Polity, 2016. *E-book*.

de substituto, o que tende a se tornar algo mais oneroso em uma perspectiva de longo prazo. Em outros termos, “a água, como recurso criador, sustentador e melhorador da vida, representa o maior desafio de todos os recursos naturais porque não tem substituto e não é comercializada internacionalmente como o petróleo, o gás e os minérios. Isso torna a adaptação à escassez de água mais onerosa”.<sup>6</sup>

A essência da narrativa mundial sobre a escassez de água não é algo complexo de se compreender, mas sim, bastante elementar, ou seja, “(...) a oferta e a procura de água doce estão desequilibradas em regiões importantes e é provável que a incompatibilidade se agrave”.<sup>7</sup> A narrativa sugere, portanto, que a busca e/ou demanda de produtos relacionados com a água – *water-related products* –, com ênfase bastante acentuada no que diz respeito à produção de alimentos, tende a crescer de forma mais célere do que quando comparada à velocidade do aumento da população, e, assim, se presume que o âmago da questão seria o lapso temporal e a incidência espacial do desequilíbrio entre a demanda e oferta.

Em outra esfera, há prognósticos de que uma significativa parcela da população mundial em determinadas territorialidades geográficas se deparará com desafios cada vez maiores no que diz respeito à falta de água. Tal condição não se limita tão somente ao que diz respeito ao abastecimento e distribuição de água potável e bebível para consumo humano, mas, igualmente, está associada a sua ausência para o fenômeno da desertificação, erosão e infertilidade de solos, o que, conseqüentemente, impactará na produção de alimentos. Adicionalmente, poderá ocorrer redução na quantidade hídrica e proporções de lagos e rios, o que imporá dificuldades ao setor da pesca. Esse *efeito dominó* poderá acarretar em tensões geopolíticas e, em situações mais extremas, ameaças a própria sobrevivência humana.<sup>8</sup>

Nas palavras de Chellaney,<sup>9</sup> “(...) com a sua onipresença, a água é mesmo uma força poderosa por detrás de fenômenos meteorológicos extremos e desastres naturais, incluindo inundações repentinas, furacões e tsunamis”. Desde o início da civilização, os humanos têm procurado estabelecer-se próximos de fontes de água. Quando em escassez, ocorrem movimentos migratórios em busca de locais com quantidades de abastecimento suficientes. Em outros vislumbres, a água é indispensável para a continuação dos avanços socioeconômicos. A água produz alimentos e sustenta a produção; gera eletricidade diretamente ou serve como vapor

<sup>6</sup> CHELLANEY, 2015. p. 5, tradução nossa.

<sup>7</sup> VIDAL, Alain; HARRINGTON, Larry W.; FISHER, Myles J. Water scarcity and abundance, water productivity and their relation to poverty. In: HARRINGTON, Larry W.; FISHER, Myles J. (ed.). *Water Scarcity, Livelihoods and Food Security: Research and Innovation for Development*. New York: Routledge, 2014. p. 15-44.

<sup>8</sup> WELZER, Harald. *Guerras climáticas: por que mataremos e seremos mortos no século 21*. Tradução: William Lagos. São Paulo: Geração Editorial, 2010.

<sup>9</sup> CHELLANEY, 2015, p. 119, tradução nossa.

para turbinas e refrigerante em usinas de energia; apoia ecossistemas e biodiversidade e possui valores estéticos ou recreativos. A humanidade precisa de água para produzir praticamente todos os bens necessários à sua existência diária.<sup>10</sup>

Nesse contexto, de acordo com Barbosa,<sup>11</sup> os três grandes usos da água doce pela humanidade em uma proporção mundial se dão, essencialmente, nos setores de produção de alimentos – com maior ênfase na agricultura, na pecuária e no setor industrial – e, por fim, no consumo doméstico. O direcionamento do recurso à produção de alimentos gira em torno de 70%. Na sequência, o uso da água no setor industrial representa cerca de 20%. E, em terceiro lugar, o consumo doméstico abrange apenas 10% do consumo de água doce no *ranking* mundial. A referida autora adverte que os percentuais apontados podem variar de país para país. No entanto, tais dados estatísticos são indicadores importantes para se ter uma ideia geral acerca do consumo de água doce em nível mundial.

Ademais, o rápido desenvolvimento das comunicações contribuiu para a consciência global de uma divisão no mundo que expôs um novo tipo de pobreza: a chamada pobreza hídrica. Números que giram em torno de 800 milhões de pessoas no planeta que se encontram sem acesso a um serviço de distribuição de água potável,<sup>12</sup> e quase 2.000 milhões e meio não têm acesso a serviços de saneamento básico.<sup>13</sup> Além disso, estudo indica que cerca de 2 milhões de meninas e meninos – 63% do total – vivem na pobreza e, quando se fala em pobreza, invariavelmente, há que se destacarem suas formas multifacetadas circundando para além das questões clássicas como renda, educação, moradia, alimentação e, adicionalmente, acesso à água potável para consumo e saneamento básico.<sup>14</sup>

À luz dessas estatísticas alarmantes, foram empreendidos grandes esforços, nos quais a Organização das Nações Unidas (ONU) desempenhou um papel de liderança, com o apoio da sociedade civil, incluindo as igrejas cristãs. Muito embora a ONU tenha proclamado a água como um direito humano em 1979 e 1989, em convenções internacionais que protegem as mulheres e as crianças, decidiu atribuir a esse direito um lugar especial numa declaração universal em 2010.<sup>15</sup> Nessa intelecção, “a água está no centro do desenvolvimento sustentável e é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico, a produção de energia e alimentos,

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> BARBOSA, Vanessa. *A última gota*. São Paulo: Planeta, 2014.

<sup>12</sup> AS múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil. *UNICEF*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22676/file/multiplas-dimensoes-da-pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia>. Acesso em: 11 out. 2023.

<sup>13</sup> DRINKING-water. *WHO*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>14</sup> AS (...) 2023.

<sup>15</sup> UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the general assembly on 28 July 2010: 64/292*. The human right to water and sanitation. Stockholm: United Nations, [2023]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 set. 2023.

ecossistemas saudáveis e para a própria sobrevivência humana”.<sup>16</sup> À medida que a população mundial cresce, a demanda sobre recursos hídricos também cresce, levando-se em consideração o abastecimento as exigências comerciais e as necessidades vitais para a manutenção da vida humana no planeta. Água bebível e de qualidade atua como elemento fundamental na manutenção da saúde humana e produção econômica das populações.

No entanto, os atuais desafios no mundo em relação à água se resumizam em: 2,2 milhões de pessoas não têm acesso a serviços de água potável geridos de forma segura;<sup>17</sup> quase 2 milhões de pessoas dependem de instalações de saúde sem serviços básicos de água;<sup>18</sup> mais de metade da população mundial ou 4,2 milhões de pessoas carecem de serviços de saneamento geridos de forma segura;<sup>19</sup> 297.000 crianças menores de 5 anos morrem todos os anos de doenças diarreicas devido à falta de saneamento, falta de higiene ou água potável imprópria;<sup>20</sup> 2 milhões de pessoas vivem em países que enfrentam um elevado estresse hídrico;<sup>21</sup> 90% dos desastres naturais estão relacionados com o clima, incluindo inundações e secas;<sup>22</sup> 80% das águas residuais regressam ao ecossistema sem serem tratadas ou reutilizadas;<sup>23</sup> cerca de 2/3 dos rios transfronteiriços do mundo não possuem um quadro de gestão cooperativa.<sup>24</sup> Adicionalmente, estudo publicado no ano de 2016 revela que 4 bilhões de pessoas vivem em áreas que sofrem grave escassez de água por pelo menos durante um mês no decorrer do ano.<sup>25</sup>

<sup>16</sup> *Idem*. *Water*. Stockholm: United Nations, [2023]. tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/global-issues/water#:~:text=Water%20is%20at%20the%20core,and%20for%20human%20survival%20itself>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>17</sup> DRINKING (...), 2023.

<sup>18</sup> ALMOST 2 billion people depend on health care facilities without basic water services – WHO. *WHO*, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/14-12-2020-almost-2-billion-people-depend-on-health-care-facilities-without-basic-water-services-who-unicef>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>19</sup> UNITED NATIONS. *Water*. Stockholm: United Nations, [2023]. tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/global-issues/water#:~:text=Water%20is%20at%20the%20core,and%20for%20human%20survival%20itself>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>20</sup> SANITATION. *WHO*, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/sanitation>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>21</sup> UNITED NATIONS. *The sustainable development goals report*. Stockholm: United Nations, 2019. Disponível em: [https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf?\\_gl=1\\*cri48k\\*\\_ga\\*MTEyODcyNzc0NC4xNjk1NTgxNTYx\\*\\_ga\\_TK9BQL5X7Z\\*MTY5NTU4MTU2MC4xLjEuMTY5NTU4MjE0Ni4wLjAuMA..#page=36](https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf?_gl=1*cri48k*_ga*MTEyODcyNzc0NC4xNjk1NTgxNTYx*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5NTU4MTU2MC4xLjEuMTY5NTU4MjE0Ni4wLjAuMA..#page=36). Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>22</sup> THE human cost of weather-related disasters 1995 – 2005. *UNISDR*, [S. l.], [2023]. Disponível em: [https://www.unisdr.org/2015/docs/climatechange/COP21\\_WeatherDisastersReport\\_2015\\_FINAL.pdf](https://www.unisdr.org/2015/docs/climatechange/COP21_WeatherDisastersReport_2015_FINAL.pdf). Acesso em: 24 set. 2023..

<sup>23</sup> UNITED NATIONS. *Water*. Stockholm: United Nations, [2023]. Disponível em: <https://www.un.org/en/global-issues/water#:~:text=Water%20is%20at%20the%20core,and%20for%20human%20survival%20itself>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> MEKONNEN, Mesfin; HOEKSTRA, Arjen Y.; Four billion people facing severe water scarcity. *Science Advances*, [S. l.], v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.1500323>. Acesso em: 12 out. 2023.

A partir deste panorama mundial sobre a crise hídrica, o pesquisador brasileiro Luiz Marques<sup>26</sup> sustenta que o sistema econômico capitalista prioriza o lucro e a expansão contínua, muitas vezes em detrimento da saúde ambiental e da sustentabilidade, adotando práticas que degradam os ecossistemas, intensificando a poluição, a perda da biodiversidade e a exploração desenfreada dos recursos naturais. No entanto, essa dualidade entre crescimento econômico incessante *versus* exploração ambiental não se dá apenas por uma questão econômica; vai muito além, refletindo-se na crise das relações das sociedades humanas, no meio ambiente e, evidentemente, verificando a falência das estruturas sociais e políticas que deveriam garantir a sustentabilidade. Nesse contexto, o autor categoriza a expressão “colapso ambiental”, ou seja, uma crise sistêmica, em que as dinâmicas econômicas, políticas e sociais entram em colisão com os limites ecológicos do planeta. Ademais, as consequências ambientais do capitalismo são frequentemente desiguais, afetando de maneira desproporcional as populações mais pobres e vulneráveis.

Adicionalmente, Marques<sup>27</sup> critica as soluções propostas dentro do próprio sistema capitalista, como as estratégias de *capitalismo verde* ou *desenvolvimento sustentável*, argumentando que essas abordagens, muitas vezes, restam falhas em abordar as raízes estruturais do problema. Em vez disso, procuram adaptar o capitalismo para que ele possa continuar operando sem mudanças fundamentais.

Nesse sentido, conforme preleciona o pesquisador espanhol Carlos Taibo,<sup>28</sup> o colapso que se vivencia são consequências de um processo geral de esgotamento das matérias-primas energéticas que é irreversível e que obriga concluir que a crise sistêmica se tornará cada vez mais enérgica, a não ser que ocorra uma mudança drástica de rumos. Todavia, tal ponderação implicaria sair do atual e dominante modelo de desenvolvimento econômico, além de pressupor uma redistribuição radical da riqueza e gerar estruturas coletivas frente ao individualismo esmagador que castiga a sociedade contemporânea.

Por outra esfera, o economista americano Edward Barbier aponta que “a crise global da água é predominantemente uma crise de gestão inadequada e precária”.<sup>29</sup> Consequentemente, se não for controlada, a escassez de água pode veementemente potencializar o risco de conflitos geopolíticos e instabilidade social. O prognóstico futuro para muitos países, regiões e populações é o enfrentamento de custos crescentes de exploração de recursos hídricos adicionais que podem restringir o crescimento, bem como tornar cada vez mais difícil atender às necessidades dessas populações pobres e países que enfrentam insegurança hídrica

<sup>26</sup> MARQUES, Luiz. *Capitalismo e colapso ambiental*. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> TAIBO, 2019.

<sup>29</sup> BARBIER, Edward. *The Water Paradox: Overcoming the Global Crisis in Water Management*. New Haven and London: Yale University Press, 2019. p. 89, tradução nossa.

crônica. Há também o risco de disputas geopolíticas sobre a gestão de fontes de água transfronteiriças e aquisições de *water grabbing* – apropriações de água. No entanto, essa crise pode ser evitada. Assim, se vislumbra que a maior parte dos problemas crônicos relacionados à água decorre de políticas inadequadas, falhas na governança e instituições frustradas, além da falta de inovações para aprimorar a eficiência.<sup>30</sup>

Subsequentemente, Barbier<sup>31</sup> sustenta que o âmago dessa inércia institucional ocorre porque a maioria dos atuais regimes de captação do mundo se estabeleceram durante períodos de relativa abundância hídrica. Por conseguinte, a gestão hídrica na contemporaneidade – e, igualmente, as inovações, instituições e incentivos que a acompanham -, não estão equipados para lidar com a crescente escassez de água. Notadamente, continuam a ser impulsionados pela *hydraulic mission* [missão hidráulica], ou seja, a ideia de buscar e explorar ainda mais os recursos de água doce para a manutenção da ascendente demanda atual. Outrossim, no contexto mundial geopolítico, a maioria das nações não tem respondido com eficiência aos desafios hídricos da contemporaneidade, agravando ainda mais a situação a partir de falhas institucionais e um modelo de governança e gestão obsoleto.

Desse modo, o jurista americano Rhett Larson<sup>32</sup> enfatiza a importância de desenvolver e implementar soluções práticas para abordar os desafios globais da água. O autor explora várias estratégias para gerenciar recursos hídricos de forma mais eficaz a partir do conceito de *water security paradigm* [paradigma da segurança hídrica], isto é, se refere a uma estrutura abrangente para compreender e abordar as complexidades da gestão da água no contexto dos desafios geopolíticos globais. Esse paradigma abrange vários elementos como o acesso e disponibilidade de água, a qualidade e segurança, o contexto da sustentabilidade para garantir abundância hídrica para as futuras gerações, a ideia resiliência – especialmente no contexto de adaptação às mudanças climáticas e seus impactos nos sistemas hídricos – e, por fim, no âmbito da governança e gestão a partir de uma abordagem holística global e local. Em outros termos, o autor enfatiza que a segurança hídrica não se trata apenas de ter água suficiente, mas também de garantir que os sistemas hídricos sejam robustos, equitativos e sustentáveis diante de várias pressões e incertezas, destacando, sobretudo, a necessidade de avanços tecnológicos, mudanças de políticas e envolvimento da comunidade para garantir um futuro hidricamente sustentável.

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> LARSON, Rhett B. *Just add Water: Solving the World's Problems Using its Most Precious Resource*. New York: Oxford University Press, 2020.

Com isso, levando em consideração toda esta gama de informações relativas aos recursos hídricos na sociedade contemporânea e da incontestável importância da água na manutenção da vida no mundo, resta imperioso abordar a relação da água com o âmbito jurídico, especificamente, com ênfase aos direitos humanos e, dentro dessa categoria, o direito humano à água.

### 3 O direito humano à água

O acesso à água é uma necessidade humana básica. No entanto, esse fato por si só não implica que a água seja um direito humano formalmente reconhecido. Contudo, na esfera política, no ano de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho dos Direitos Humanos reconheceram formalmente o direito à água como um direito humano a partir da adoção da Resolução nº 64/292.<sup>33</sup>

Importante ressaltar que a água perpassa outras dimensões dentro do ordenamento jurídico, como o direito à alimentação, o direito a um nível de vida adequado, o direito à habitação, o direito à saúde e o direito à vida. Todavia, não se restringe, na integralidade, a nenhum dos supramencionados direitos, revelando seu caráter único. Por conseguinte, merece categorização isolada de um direito específico, qual seja, o direito humano à água.<sup>34</sup>

Já no que diz respeito às obrigações decorrentes do direito humano à água, é possível adotar o que Winkler<sup>35</sup> chama de “the tripartite typology” – ou tipologia tripartida –, isto é, as obrigações do Estado de respeitar, proteger e realizar o direito humano à água. Dentro dessa tríade categórica é possível extrair, no que tange a obrigação estatal de respeitar, a ideia de que os Estados devem respeitar o abastecimento de água, atuando em conformidade com os padrões de direitos humanos. Além disso, os Estados “(...) não devem envolver-se em qualquer atividade que limite o acesso à água potável, por exemplo, poluindo os recursos de água potável”.<sup>36</sup> No que diz respeito aos serviços de água, os Estados não devem desligar arbitrariamente os serviços de água que as pessoas não têm condições de pagar; ao contrário, devem adotar medidas adequadas para garantir a todos o acesso à água potável.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> É possível extrair da referida resolução o seguinte: “A Assembleia Geral (...) reconhece o direito à água potável segura e limpa e ao saneamento como direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos” (UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the general assembly on 28 July 2010: 64/292. The human right to water and sanitation*. Stockholm: United Nations, [2023]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 set. 2023).

<sup>34</sup> WINKLER, Inga. *The Human Right to Water: Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*. London: Bloomsbury Publishing PLC, 2014.

<sup>35</sup> WINKLER, 2014.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 108, tradução nossa.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

Em um segundo momento, acerca da obrigação de proteger, incumbe aos Estados impedir que terceiros interfiram no gozo e total fruição do direito humano à água. Isso pode se dar a partir de medidas legislativas ou administrativas para prevenir que entidades privadas prejudiquem os direitos de terceiros. E, por fim, a última categoria da tipologia tripartida, a obrigação de realizar, atribui aos Estados a tarefa de fornecer água àquelas pessoas que, por razões alheias à sua vontade, não conseguem concretizar o seu direito à água pelos seus próprios meios e esforço. Essa obrigação pode ser requisitada, também, em períodos como, por exemplo, situações emergências, tais como uma catástrofe natural, em que pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade acabam ficando sem condições de acesso à água, cabendo ao Estado, portanto, intervir para sanar tais impossibilidades de fruição do direito humano à água.

Com relação ao conteúdo normativo do direito à água, deve-se atentar que a principal obrigação dos Estados é a prestação e concretização do referido direito, no entanto, há que se observar alguns critérios para que os Estados possam vir a satisfazer na integralidade a efetivação do direito humano à água. Em suma, esses critérios são: a disponibilidade de água, a quantidade de água, a segurança e, a acessibilidade. Assim, quando se fala no quesito de disponibilidade de água, é importante levar em consideração o fato de que a água é usada para diversos fins, como usos industriais, agricultura, geração de energia, usos recreativos, usos pessoais e domésticos.

No que diz respeito à quantidade da água a ser fornecido dentro da abrangência legal do direito humano à água, é difícil determinar um montante exato de quantidade hídrica dentro da dimensão do direito humano à água. A Organização Mundial de Saúde (OMS) assume que uma quantidade de 100 l/c/d ou mais permite satisfazer todas as utilizações domésticas e pode, portanto, ser considerada a quantidade ideal.<sup>38</sup>

Posteriormente, importante refletir sobre a segurança da água. E, nesse sentido, a água deve ser segura ao ponto de não representar nenhum tipo de periculosidade à saúde humana. Esse contexto evidencia uma aproximação implícita bastante pujante com relação ao direito à saúde, uma vez que a água contaminada é considerada uma oportuna via de transmissão de muitas doenças infecciosas, como a diarreia, por exemplo.<sup>39</sup> Para além desses requisitos de segurança, "(...) a água para uso pessoal e doméstico também deve ter cor, odor e sabor aceitáveis. Essas características são importantes porque incentivam o consumo de fontes

<sup>38</sup> WHO. *The right to water*. [S. l.]: WHO, 2003. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/Right\\_to\\_Water.pdf](https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/Right_to_Water.pdf). Acesso em: 6 fev. 2024.

<sup>39</sup> CHELLANEY, 2015.



seguras em vez de outras fontes que possam representar um perigo para a saúde humana.<sup>40</sup>

Com relação ao quesito de acessibilidade, o direito à água também implica a sua acessibilidade física, ou seja, são necessárias infraestruturas de água, incluindo redes de distribuição, fontes públicas ou outros meios de distribuição. Entretanto, no que diz respeito à acessibilidade em termos financeiros de aquisição, o conteúdo normativo do direito à água não equivale à afirmação de que o acesso à água deve ser fornecido gratuitamente. Do ponto de vista dos direitos humanos, é decisivo que a água seja acessível, porém, isso não implica necessariamente que seja gratuita. Todavia, no caso de pessoas que vivem em pobreza extrema, a acessibilidade implica que uma quantidade mínima de água tenha de ser fornecida gratuitamente.<sup>41</sup>

Portanto, os Estados têm de garantir que a acessibilidade financeira seja acessível a todas as pessoas, mesmo que isso signifique que a água tenha de ser fornecida gratuitamente àqueles que de outra forma não poderiam pagar. Por outro lado, aos Estados incumbe a obrigação de adotar as medidas necessárias, incluindo legislação que regulamenta os prestadores de serviços de água, a fim de proteger os indivíduos contra violações do seu direito à água. Por fim, é possível depreender que o direito à água é juridicamente vinculativo, acarretando determinadas obrigações que são correspondentes ao Estado. Os Estados têm de respeitar, proteger e cumprir o direito humano à água. Em suma, o direito humano à água garante o acesso a uma quantidade suficiente de água segura, acessível e a preços acessíveis para todos, tanto para consumo e uso pessoal e doméstico.

A partir deste panorama de exploração e investigação dos instrumentos legais nacionais e internacionais que reconhecem o direito humano à água, é possível destacar as lacunas e desafios na implementação efetiva e prática de tal direito dentro do cenário urbano brasileiro, especialmente, dentro do conceito da tipologia tripartida, ou seja, as obrigações do Estado brasileiro de respeitar, proteger e realizar o direito humano à água, desde o acesso e a distribuição de água em quantidade e qualidade adequadas até serviços de saneamento básico e esgoto.

## 4 Urbanização e acesso à água no Brasil

Dentro do contexto da questão urbanística no Brasil, é importante verificar as principais pressões urbanas sobre os recursos hídricos, considerando, juntamente, questões como o crescimento populacional, a industrialização e o desenvolvimento urbano desordenado. Além do mais, é preciso lembrar que os espaços

<sup>40</sup> WINKLER, 2014, p. 135, tradução nossa.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

das cidades no Brasil são também irregulares e assimétricos, pois nem todos têm planejamento suficiente, saneamento básico para toda a população e acesso à água potável em condições adequadas e suficientes o que, conseqüentemente, podem impactar a saúde pública, a qualidade de vida e a violação e/ou a (in)efetivação de direitos humanos.

Na seqüência, aqueles indivíduos mais vulneráveis em relação à carência financeira de renda são, inevitavelmente, os mais atingidos, visto que, notadamente, tendem a fixar residência a lugares mais longes da distribuição de serviços essenciais – e dentro dessa discussão, o acesso à água, por exemplo – quando comparados a indivíduos em condições financeiras melhores. Assim, ocorre o fenômeno chamado de periferização, abrindo um leque bastante expressivo de uma miríade de desigualdades.

Exemplo disso é a concentração de empregos e trabalhos em localização mais próxima das regiões centrais das cidades e, em contrapartida, aqueles indivíduos residentes nas margens periféricas das cidades têm de realizar toda uma logística de deslocamento para chegar até o centro. No Brasil, a título de ilustração, em determinadas regiões metropolitanas, os indivíduos mais afastados das regiões centrais tendem um dispêndio econômico, temporal e vital de deslocamento, especialmente, porque dependem de transporte público – o que não se traduz em um serviço de qualidade em muitos desses contextos. Além disso, as poluições do ar, sonora e visual são uma constante no cenário periférico das metrópoles afetando, direta e indiretamente, a qualidade de vida, a saúde, em um ambiente marcado pela frequente violência e falta de segurança pública, entre outros agravos.

Neste seguimento, se faz oportuno tecer um exame acerca das disparidades socioeconômicas e geográficas que influenciam a distribuição desigual do acesso à água e saneamento nas cidades brasileiras, levando em consideração os elementos teóricos já expostos sobre espaço urbano, cidadania, qualidade de vida e direitos humano nos temas da universalização do acesso à água e saneamento básico nos espaços urbanos.

#### **4.1 Desigualdades sociais e geográficas no espaço público acerca do acesso à água**

Muito embora o Brasil seja mundialmente reconhecido – e, inclusive cobçado – por conta de sua vasta abundância em riquezas naturais e biodiversidade, há que se destacar, de igual modo, que o país reflete uma quantidade bastante expressiva no que diz respeito à abundância e reservas de água doce no cenário mundial. E, nesse sentido, a região amazônica é o território que corresponde com a maior quantidade de água doce disponível no país. Nas demais partes do país, os 30% remanescentes da água doce estão distribuídos por todo o país e servem

para abastecer cerca de 93% de toda a população. A Região Sudeste conta com 40% da quantidade populacional do país e, analogicamente, 6% do total de água. A Região Nordeste, com cerca de 27% da população apresentam apenas 3% de água doce disponível.<sup>42</sup>

De acordo com dados e uma classificação feita pela Agência Nacional de Águas, no Brasil, cerca de 6% da água é considerada de ótima qualidade, 76% de boa qualidade, 11% regular, 6% ruim e 1% de péssima qualidade.<sup>43</sup> Eis aí um paradoxo e/ou dicotomia, pois, de um lado, o referido país apresenta abundância ou quantidade expressiva do recurso e, de outro, os dados apontam para uma carência no quesito correspondente a serviços de saneamento básico em algumas regiões do país.<sup>44</sup>

Nesse contexto, foi apenas no ano de 2007 que entrou em vigor a Lei nº 11.445/2007, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico, destacando que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em determinados princípios fundamentais, dos quais é possível fazer menção de alguns – porém, não todos –, como a universalização do acesso e efetiva prestação do serviço, integralidade, disponibilidade, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência, segurança, qualidade, regularidade e continuidade.<sup>45</sup> Importante ressaltar que, posteriormente, a referida legislação teve nova redação e algumas atualizações pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.<sup>46</sup>

Suplementarmente, o Brasil também conta com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), isto é, plano integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos (2014 a 2033), aprovado pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, e pela Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro de 2013, e sua elaboração foi prevista na lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico, Lei nº 11.445, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, o qual deve ser avaliado anualmente e revisado a cada 4 anos.<sup>47</sup>

No que diz respeito ao atendimento e abastecimento de água, resta imperioso analisar alguns dados levantados para ser possível uma melhor compreensão

<sup>42</sup> BARBOSA, Vanessa. *A última gota*. São Paulo: Planeta, 2014.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em 10 out. 2023.

<sup>46</sup> *Idem*. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em 10 out. 2023.

<sup>47</sup> *Idem*. Plano nacional de saneamento básico. *Gov.br*, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab>. Acesso em: 10 out. 2023.

acerca dos desafios e problemáticas relativos ao acesso à água. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em levantamento feito no ano de 2021, apresentou o percentual de 84,2% dos brasileiros atendidos com abastecimento de água tratada. Por outro lado, em concordância com dados extraídos da mesma fonte, são quase 35 milhões de brasileiros sem o acesso a esse serviço básico.<sup>48</sup> O Instituto Trata Brasil, em parceria com a BRK Ambiental, apresentou um estudo acerca do saneamento e da vida da mulher brasileira e constataram que, no ano de 2016, 1 em cada 7 mulheres brasileiras não tinha acesso à água. No caso dos homens, 1 em cada 6 não tinham água.<sup>49</sup> No que concerne ao consumo médio de água dentro do contexto brasileiro, os números giram em torno de 150,7 litros<sup>50</sup> por habitante ao dia.<sup>51</sup> O percentual de crianças e adolescentes brasileiros que habitam um domicílio que não recebe água canalizada passou é 3,5% – sendo que os estados mais afetados se encontram no Norte e Nordeste do país –, de acordo com levantamento feito em 2020.<sup>52</sup>

Com relação aos dados delimitados e/ou divididos por região no Brasil, os índices apresentam aproximadamente 60,0% na Região Norte, da população é abastecida com água tratada; na Região Nordeste com 74,7% da população; na Região Sudeste o abastecimento com água tratada ocorre em 91,5% da população; na Região Sul, o índice de atendimento total de água é de 91,4%; a Centro-Oeste abastece 89,9% da população com água tratada.<sup>53</sup> Também, em estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil,<sup>54</sup> se verificou que “(...) o valor em porcentagem da água perdida nos sistemas de distribuição no Brasil representa um volume equivalente a 7,8 mil piscinas olímpicas de água tratada desperdiçada diariamente”. Em outras palavras, uma “(...) quantidade suficiente para abastecer mais de 66 milhões de

<sup>48</sup> SISTEMA nacional de informação sobre saneamento 2021. *SNIS*, [S. l.], 2021. Disponível em: <http://antigo.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>49</sup> WOMEN and sanitation. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], 2018. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/brk-ambiental\\_instituto-trata-brasil\\_women-and-sanitation\\_EN.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/brk-ambiental_instituto-trata-brasil_women-and-sanitation_EN.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>50</sup> SISTEMA (...), 2021.

<sup>51</sup> De acordo com a OMS, a quantidade de água suficiente para atender as necessidades básicas de uma pessoa é de 50 a 100 litros/dia (WHO, 2003).

<sup>52</sup> WATER and sanitation: supplies and services that provide access to clean water, basic toilets and good hygiene can save children's lives. *UNICEF*, [S. l.], [2024]. Disponível em: <https://www.unicef.org/supply/water-and-sanitation#:~:text=Worldwide%2C%20844%20million%20people%20lack,that%20cause%20life%2Dthreatening%20diseases>. Acesso em: 8 out. 2023.

<sup>53</sup> ÁGUA. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/agua/>. Acesso em: 11 out. 2023.

<sup>54</sup> SESENTA E SEIS milhões de brasileiros poderiam ser abastecidos com a quantidade de água perdida nos sistemas de distribuição. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], 2022. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/RELEASE\\_ESTUDO\\_DE\\_PERDAS\\_NA\\_DISTRIBUICAO\\_270522\\_.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/RELEASE_ESTUDO_DE_PERDAS_NA_DISTRIBUICAO_270522_.pdf). Acesso em: 11 out. 2023.

brasileiros em um ano, equivalente a um pouco mais de 30% da população brasileira em 2020”.<sup>55</sup>

Nessa contextualização, conforme o Instituto Trata Brasil,<sup>56</sup> no que diz respeito a percentuais de perdas por região, as estatísticas variam de 51,2% de perda de água potável na Região Norte; 46,2% na Região Nordeste; 38,0% na Região Sudeste; 36,9% na Região Sul; 36,2% na Região Centro-Oeste. Ademais, no que diz respeito à correlação entre água e saúde humana, os dados apontam que no ano de 2020 foram registradas mais de 167 mil internações por doença de veiculação hídrica. Além disso, no mesmo ano, foram registrados 1.898 óbitos em razão das doenças por veiculação hídrica. Adicionalmente, em termos de gastos econômicos, no mesmo lapso temporal do ano de 2020, foram despendidos mais de 70 milhões em gastos com internações por doenças de veiculação hídrica no SUS.<sup>57</sup>

Ao problema da escassez de água, causada pelos impactos das alterações climáticas, da falta de investimento público, da má distribuição hídrica e da gestão inadequada se adiciona o processo o fenômeno da mercantilização hídrica, o que implica a transformação da água de um bem comum, do qual todos poderiam usufruir sem restrição, para um bem claramente econômico. No Brasil, de acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos, é possível extrair o seguinte: “(...) I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”.<sup>58</sup> Nesse sentido, no Brasil, o tratamento normativo da água apresenta um caráter dualístico, qual seja, é um elemento considerado de domínio público como, também, dotado de valor econômico. É preciso lembrar, também, que a Constituição Federal de 1988 coloca como bem da União, o que significa que é bem público, os corpos de água, rios, lagos, água subterrânea, mar.<sup>59</sup>

Em outra esfera, a autora indiana Vandana Shiva,<sup>60</sup> há tempos, já alertava que, à medida que a população mundial aumentasse, intensificar-se-ia, diametralmente, a demanda por recursos hídricos. E, nessa mesma esteira, a autora argumentava que tratar a água como uma mercadoria em vez de um bem comum prejudica o acesso público e a equidade, levando a problemas sociais e ambientais significativos. Assim, a privatização dos serviços de água, geralmente leva ao aumento dos preços e à redução do acesso em comunidades marginalizadas e/ou grupos

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> WATER (...), [2024].

<sup>57</sup> SAÚDE. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], [2023]. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/saude/>. Acesso em: 12 out. 2023.

<sup>58</sup> BRASIL. Lei nº 9.433, de janeiro de 1997. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 14 out. 2023.

<sup>59</sup> *Idem*. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 15 ago. 2024.

<sup>60</sup> SHIVA, Vandana. *Las guerras del agua: privacización, contaminación y lucro*. Mexico: Siglo XXI Editores, 2007.

considerados vulneráveis, priorizando o lucro em detrimento da sobrevivência dos indivíduos e exacerbando desigualdades.

Dessa maneira, a capacidade do Estado em universalizar o acesso à água é questionável, especialmente, levando em consideração, situações de escassez por questões territoriais – geográficas e climáticas como, por exemplo –, a crise hídrica na cidade de São Paulo, ou então, as secas em regiões semiáridas do país, onde foi possível identificar a inaptidão e falta de abastecimento de água por parte do Estado brasileiro. Situações como essa permitem observar as segregações de classes já existentes na sociedade brasileira, a falta de democracia e transparência nas decisões acerca da acessibilidade hídrica, distribuição e saneamento.<sup>61</sup>

Outrossim,

diante de todo avanço das leis, tratados e convenções humanitárias, existem pessoas que não têm acesso à água. Apesar de ser um item básico, as políticas públicas desenhadas pelos estados, no contexto do Estado Democrático de Direito, não são capazes de universalizar o acesso à água, tendo ainda um quadro de injustiça que impõe às camadas mais pobres, mais desprovidas de bens e de informação falta de água, abastecimento intermitente, qualidade duvidosa de água, bem como esgoto a céu aberto e maior susceptibilidade às doenças causadas por mosquitos como dengue e zika. O que parece é que ainda existe uma espécie de subcidadania, quando se pensa em distribuição de água, acesso à água e saneamento básico, o que obriga a população a conviver num contexto em que não há transparência nos sistemas de abastecimento, tampouco confiança.<sup>62</sup>

Notadamente, o saneamento básico visa assegurar condições salubres à população, com fornecimento e distribuição de água, esgoto, tubulações e descarte de dejetos de forma adequada. Por conseguinte, o saneamento apresenta uma dimensão de extrema importância para toda sociedade em termos de saúde pública, qualidade de vida, direitos humanos, dignidade humana e preservação ambiental. Todavia, esse conjunto de benefícios não se traduz, na íntegra, dentro da realidade brasileira, restando ausente, especialmente, para aqueles grupos com menores condições econômicas ou, simplesmente, populações que historicamente já vivenciam um contexto de insalubridade como, por exemplo, populações residentes em assentamentos, favelas, periferias, determinadas áreas rurais, desempregados,

<sup>61</sup> SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira; CUNHA, Belinda Pereira da. Água, democracia e a construção da cidadania: linhas para uma análise sociojurídica complexa. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 30, p. 269-291, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1114>. Acesso em: 15 ago. 2024.

<sup>62</sup> SILVA; CUNHA, 2017.

vítimas de catástrofes ambientais etc.<sup>63</sup> Em outros termos, aquelas pessoas pobres que vivem em áreas rurais ou em regiões periféricas das cidades que não são servidas por serviços de abastecimento de água, na maioria dos casos, vivem em um cenário de crise hídrica todos os dias.<sup>64</sup>

Em uma percepção genérica, o cientista americano Peter Gleick aponta que o verdadeiro fracasso da acessibilidade e distribuição de água universal não provem da falta de conhecimento ou tecnologia, tampouco, carência financeira, mas sim, o problema é “(...) a falta de vontade e comprometimento por parte dos governos, políticos e comunidades locais para fazer o que precisa ser feito e a incapacidade de comprometer os recursos necessários para eliminar a pobreza hídrica para sempre”.<sup>65</sup> Algo que fica evidenciado dentro do contexto brasileiro.

Desse modo, acessar as condições sanitárias de adequadas se revela indispensável quando se discutem a efetivação de direitos humanos, a erradicação da pobreza, a dignidade humana, a saúde pública, a preservação e a sustentabilidade ambiental. Assim, só se houver reformulação na governança e nas instituições de gestão da água, bem como investimento em inovação e tecnologia, com o objetivo de maximizar os variados usos da água e, em última instância, proteger e preservar os ecossistemas de água doce, será possível abastecer e atender adequadamente à população brasileira.

## 5 Conclusão

Assim como a água é a base da vida, ela também é um problema fundamental e uma solução fundamental para muitos dos problemas da vida. A insegurança hídrica é uma importante, e frequentemente subestimada, impulsionadora de conflitos e desigualdades, pobreza e doenças, guerras e instabilidades. A segurança hídrica é um impulsionador essencial, e frequentemente subestimado, de igualdade, saúde, paz e prosperidade.

Desse modo, foi possível observar que o conteúdo normativo do direito à água diz respeito à água para uso pessoal e doméstico. Em outros termos, a água deve ser fornecida em quantidade suficiente e de qualidade tal que não represente uma ameaça à saúde humana. Além disso, a água deve ser física e economicamente acessível. Apesar de todas essas características, o direito à água como componente

<sup>63</sup> LEHFELD, Lucas de Souza.; LOURENÇO, Jéssica Galloro; DEZEM, Lucas Teixeira. A injustiça ambiental e a ausência de saneamento básico adequado. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 40, p. 279-302, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1834>. Acesso em: 12 ago. 2024.

<sup>64</sup> SEDLAK, David. *Water for All: Global Solutions for a Changing Climate*. New Haven and London: Yale University Press, 2023.

<sup>65</sup> GLEICK, Peter. *The Three Ages of Water: Prehistoric Past, Imperiled Present, and a Hope For the Future*. New York: Public Affairs, 2023. p. 174, tradução nossa.

do direito a um padrão de vida adequado tem um alcance muito maior do que o mero mínimo de sobrevivência que já é garantido pelo direito à vida. Dessa forma, esse conteúdo normativo relacionado com um nível de vida adequado deve ser alcançado progressivamente, enquanto o conteúdo central do direito à água deve ser concretizado de imediato.

Outrossim, ficou evidenciado a necessidade de acesso a quantidade de água suficiente para a sobrevivência humana e outras necessidades humanas consideradas básicas, de tal forma que a água disponibilizada deva apresentar um nível de qualidade que evite contaminação e doenças. A questão da localização geográfica também é relevante, tendo em vista que a distância até o ponto de acesso à água não deve ser tão grande que impeça a recolha de quantidades suficientes. A água, portanto, deve estar acessível nas proximidades da residência. No que diz respeito à acessibilidade, os preços da água não devem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. Isso implica que uma quantidade mínima de água deve ser fornecida gratuitamente às pessoas que vivem em extrema pobreza. Em termos de quantidade, restou evidenciado que o objetivo geral é atingir um nível de aproximadamente 100 litros de água por dia, fornecida ao agregado familiar ou nas suas imediações.

Diante dos desafios identificados, foi possível verificar a importância, necessidade e urgência de ações e políticas direcionadas a garantir efetivamente o direito humano à água e saneamento básico em espaços urbanos no Brasil. Adicionalmente, a importância de colaboração sistêmica entre o Estado, sociedade civil e setor privado, emergindo como interação fundamental no enfrentamento dos desafios hídricos e, notadamente, na construção de um futuro mais equitativo e sustentável em benefício do mundo, do meio ambiente, da sociedade e das gerações futuras.

No Brasil, se percebe que o verdadeiro problema não é a escassez de água, mas sim, a ausência de distribuição universal e igualitária. Em outras palavras, o paradoxo brasileiro retrata tremenda abundância hídrica em âmbito mundial em termos de disponibilidade e acessibilidade de água doce, no entanto, milhares de brasileiros não têm acesso à água potável, gerando situações de extrema vulnerabilidade hídrica. A partir da análise bibliográfica documental desses dados, é possível constatar o paradoxo do país considerado o “rei da água” em função da abundância de recursos hídricos, dada a sua vasta extensão geográfica, e a carência de distribuição desses recursos, em função dos desafios que circundam a efetivação prática no que diz respeito ao acesso, à distribuição de água e ao saneamento básico a toda a população e, inevitavelmente, à necessidade de continuar gerando esforços em prol da completa fruição prática do direito humano à água no contexto brasileiro.

Portanto, resta evidenciado o fato de que existem meios alternativos para a resolução dos desafios e problemáticas relacionadas à crise hídrica mundial



contemporânea. Existem tecnologias para mitigar e amenizar algumas facetas dessa crise. No entanto, a resposta não provém tão somente do campo das inovações, tecnologias e engenharias, quer dizer, o veredito final provém da atitude política estatal em querer adotar ou não ações que possam efetivamente se refletir em efeitos positivos para ambos os setores, quais sejam, populações e preservação ambiental.

---

**Draining inequalities: An analysis of the human right to water and basic sanitation in Brazil's urban areas**

**Abstract:** This research examines the intersection between the human right to water, urbanization and access to basic sanitation through the Brazilian context. Faced with the growing and emerging challenges of contemporary society, specifically, the world's water crisis and its impacts on urban areas. This scientific and academic investigation addresses the pressing need to ensure that all communities have access to quality drinking water in sufficient quantities, besides safe and adequate sanitary facilities. The justification for this research is based on the scientific contribution in the fields of human rights, geopolitics and the environment. Among the objectives of this analysis, we propose: identifying the global water crisis as a geopolitical issue; conceptualize the human right to water; analyze the main approaches in relation to urbanization and access to water; contextualize the issue of basic sanitation in Brazil and; identify the main social and geographic inequalities in access to water and basic sanitation in the Brazilian context. The methodology used in this research follows the exploratory bias in the hypothetical-deductive method, based on the analysis of a bibliographical documentary review. Finally, the need for actions and policies aimed at realizing the human right to water and basic sanitation in Brazil was highlighted.

**Keywords:** Human rights. Social inequalities. Urban spaces. Basic sanitation. Public health.

---

## Referências

ÁGUA. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/agua/> Acesso em: 11 out. 2023.

ALMOST 2 billion people depend on health care facilities without basic water services – WHO. *WHO*, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/14-12-2020-almost-2-billion-people-depend-on-health-care-facilities-without-basic-water-services-who-unicef> Acesso em: 24 set. 2023.

AS múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil. *UNICEF*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22676/file/multiplas-dimensoes-da-pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia> Acesso em: 11 out. 2023.

BARBIER, Edward. *The Water Paradox: Overcoming the Global Crisis in Water Management*. New Haven and London: Yale University Press, 2019.

BARBOSA, Vanessa. *A última gota*. São Paulo: Planeta, 2014.

BECK, Ulrich. *The Metamorphosis of The World: How Climate Change is Transforming Our Concept of The World*. [S. l.]: Polity, 2016. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.433, de janeiro de 1997. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. *Plano nacional de saneamento básico*. Gov.br, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab>. Acesso em: 10 out. 2023.

CHELLANEY, Brahma. *Water, Peace, And War: Confronting the Global Water Crisis*. New York: Rowman & Littlefield, 2015.

DRINKING-water. *WHO*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>. Acesso em: 24 set. 2023.

GLEICK, Peter. *The Three Ages of Water: Prehistoric Past, Imperiled Present, and a Hope For the Future*. New York: Public Affairs, 2023.

LARSON, Rhett B. *Just add Water: Solving The World's Problems Using Its Most Precious Resource*. New York: Oxford University Press, 2020.

LEHFELD, Lucas de Souza.; LOURENÇO, Jéssica Galloro; DEZEM, Lucas Teixeira. A injustiça ambiental e a ausência de saneamento básico adequado. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 40, p. 279-302, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1834>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MARQUES, Luiz. *Capitalismo e colapso ambiental*. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

MEKONNEN, Mesfin; HOEKSTRA, Arjen Y.; Four billion people facing severe water scarcity. *Science Advances*, [S. l.], v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.1500323>. Acesso em: 12 out. 2023.

NORMAN, Donald A. *Design for a Better World: Meaningful, Sustainable, Humanity Centered*. Cambridge: The MIT Press, 2023.

SAAVEDRA, Fernando Estenssoro. *História do debate ambiental na política mundial 1945-1992*. Tradução: Daniel Rubens Cenci. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.

SANITATION. *WHO*, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/sanitation>. Acesso em: 24 set. 2023.

SAÚDE. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], [2023]. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/saude/>. Acesso em: 12 out. 2023.

SEDLAK, David. *Water for All: Global Solutions for a Changing Climate*. New Haven and London: Yale University Press, 2023.

SESSENTA E SEIS milhões de brasileiros poderiam ser abastecidos com a quantidade de água perdida nos sistemas de distribuição. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], 2022. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/RELEASE\\_ESTUDO\\_DE\\_PERDAS\\_NA\\_DISTRIBUICAO\\_270522\\_.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/RELEASE_ESTUDO_DE_PERDAS_NA_DISTRIBUICAO_270522_.pdf). Acesso em: 11 out. 2023.

SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira; CUNHA, Belinda Pereira da. *água, democracia e a construção da cidadania: linhas para uma análise sociojurídica complexa. Veredas do Direito*, Belo Horizonte, [S. l.], v. 14, n. 30, p. 269-291, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1114>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SISTEMA nacional de informação sobre saneamento 2021. *SNIS*, [S. l.], 2021. Disponível em: <http://antigo.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 10 out. 2023.

SHIVA, Vandana. *Las guerras del agua: privatización, contaminación y lucro*. Mexico: Siglo XXI Editores, 2007.

SNIN. *Abastecimento de água 2021*. Disponível em: <http://antigo.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-abastecimento-agua>. Acesso em: 11 out. 2023.

TAIBO, Carlos. *Colapso: capitalismo terminal, transição ecossocial, ecofascismo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2019.

THE human cost of weather-related disasters 1995 – 2005. *UNISDR*, [S. l.], [2023]. Disponível em: [https://www.unisdr.org/2015/docs/climatechange/COP21\\_WeatherDisastersReport\\_2015\\_FINAL.pdf](https://www.unisdr.org/2015/docs/climatechange/COP21_WeatherDisastersReport_2015_FINAL.pdf). Acesso em: 24 set. 2023.

THE human right to water and sanitation. *WHO*, [S. l.], [2023]. Disponível em: [https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_media\\_brief.pdf](https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf). Acesso em: 11 out. 2023.

UNITED NATIONS. *Report of the united nations conference on the human environment*. Stockholm: United Nations, 1972. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/PDF/NL730005.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2023.

UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the general assembly on 28 July 2010: 64/292. The human right to water and sanitation*. Stockholm: United Nations, [2023]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 set. 2023.

UNITED NATIONS. *The right to food – CHR Special Rapporteur (Ziegler) preliminary report under CHR/RES/2001/25*. Stockholm: United Nations, 2001. Disponível em: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-187548/#:~:text=In%20its%20resolution%202001%2F25%2C%20the%20Commission%20on%20Human%20Rights,interdependence%20of%20that%20issue%20and>. Acesso em: 5 fev. 2024.

UNITED NATIONS. *The sustainable development goals report*. Stockholm: United Nations, 2019. Disponível em: [https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf?\\_gl=1\\*cri48k\\*\\_ga\\*MTEyODcyNzc0NC4xNjk1NTgxNTYx\\*\\_ga\\_TK9BQL5X7Z\\*MTY5NTU4MTU2MC4xLjEuMTY5NTU4MjE0Ni4wLjAuMA..#page=36](https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf?_gl=1*cri48k*_ga*MTEyODcyNzc0NC4xNjk1NTgxNTYx*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5NTU4MTU2MC4xLjEuMTY5NTU4MjE0Ni4wLjAuMA..#page=36). Acesso em: 24 set. 2023.

UNITED NATIONS. *Water*. Stockholm: United Nations, [2023]. Disponível em: <https://www.un.org/en/global-issues/water#:~:text=Water%20is%20at%20the%20core,and%20for%20human%20survival%20itself>. Acesso em: 24 set. 2023.

VIDAL, Alain; HARRINGTON, Larry W.; FISHER, Myles J. Water scarcity and abundance, water productivity and their relation to poverty. In: HARRINGTON, Larry W.; FISHER, Myles J. (ed.). *Water Scarcity, Livelihoods and Food Security: Research and Innovation for Development*. New York: Routledge, 2014. p. 15-44.

WATER and sanitation: supplies and services that provide access to clean water, basic toilets and good hygiene can save children's lives. *UNICEF*, [S. l.], [2024]. Disponível em: <https://www.unicef.org/supply/water-and-sanitation#:~:text=Worldwide%2C%20844%20million%20people%20lack,that%20cause%20life%20threatening%20diseases>. Acesso em: 8 out. 2023.

WELZER, Harald. *Guerras climáticas: por que mataremos e seremos mortos no século 21*. Tradução: William Lagos. São Paulo: Geração Editorial, 2010.

WINKLER, Inga. *The Human Right to Water: Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*. London: Bloomsbury Publishing PLC, 2014.

WHO. *The right to water*. [S. l.]: WHO, 2003. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/Right\\_to\\_Water.pdf](https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/Right_to_Water.pdf). Acesso em: 6 fev. 2024.

WOMEN and sanitation. *Instituto Trata Brasil*, [S. l.], 2018. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/brk-ambiental\\_instituto-trata-brasil\\_women-and-sanitation\\_EN.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/brk-ambiental_instituto-trata-brasil_women-and-sanitation_EN.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

---

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

CENCI, Daniel Rubens; TONEL, Rodrigo. Drenando desigualdades: uma análise do direito humano à água e saneamento básico nas áreas urbanas brasileiras. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 143-164, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART07.RS.

---

# Social housing rental in Brazil: The role of local authorities, models, and outcomes in ensuring the fundamental right to adequate housing

## Arthur Votto Cruz

Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC/CAPES Modalidade 1. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5612-6719>.

## Ricardo Hermany

Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) (2003), com período de doutorado-sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003) e estágio pós-doutoral pela Universidade de Lisboa (2011). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) (1999). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (1996). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>.

---

**Abstract:** The present work aims, through the monographic procedure of reading the works of Rolnik, Maricato and Engels, and through the inductive method, to answer whether and in what way public policies of social rent, in contrast to those whose scope is the granting of real right to popular properties, would ensure a better guarantee of fundamental rights to housing and the city in Brazil. The hypothesis is that the adoption of social rental policies for properties belonging to a public housing stock, managed by local public authorities, are better suited to combating the effects of the housing deficit in Brazil than others focused on granting real estate credit, rights real property and income transfer to be used in the private rental market. This hypothesis is based on a comparative study between the British social rental policy and the “Favela do Gato” development. Through a critical analysis of data and bibliography on the topic, the hypothesis is partially confirmed, since advances and improvements in the current model are still necessary.

**Keywords:** Social rental. Public policies. Local governments. Social housing. Brazilian Law.

**Table of contents:** **1** Introduction – **2** The roots of the housing deficit in Brazil: An analysis based on Rolnik’s urban theory – **3** Social rental public policies: The role of local authorities in their application – **4** A possible social rental in Brazil: Results and reflections for the future – **5** Conclusion – References

---

## 1 Introduction

The present work deals with the responsibility of local governments in guaranteeing the fundamental right to decent housing through the application of public policies on social rent in Brazil. In view of the reality of Brazilian index of

housing deficit that reaches the serious mark of 5,876,699 households,<sup>1</sup> the search for alternative housing policies to those that have traditionally been created and applied is essential for achieving the goal of mitigating the deleterious consequences that housing shortages force on Brazilian cities, which are demonstrated by an increase in homelessness, in urban crime, unemployment and a major growth of socio-spatial inequalities.

This research focuses on the theme of fundamental rights and is bound to the evaluation of local public housing policies that have social rent as the main instrument to combat housing deficit and that can best guarantee the fundamental rights to housing and to the city under the scope of the Brazilian Federal Constitution of 1988. Therefore, given the presented reality, the research problem is: in what way would public policies of social rent, in contrast to those whose scope is the granting of low-income real estate, ensure a better guarantee of fundamental rights to housing and to the city in Brazil?

To answer this problem, it starts from the central premise that the fundamental rights to the city and its branch, the right to housing, are denied to a large part of the populations that inhabit and help to build Brazilian urban centers. Issues such as the privatization of services and public spaces, growth of slums, the gentrification of popular housing areas, ethno-social segregation, unemployment and underemployment, the horizontalization of the expansion of the urban fabric and real estate speculation make it difficult for the poorest sectors of society to access urban goods and housing, being key factors for the growth of the housing deficit and the consequent urban crisis, with social rent policies, applied by local authorities, a positive alternative to combat the effects of the housing deficit.

In this way, the research is divided into three sections, the first being themed by the origins of the housing deficit in Brazil and the challenges presented as a result of this phenomenon to municipal entities, mainly through the studies of Rolnik, Maricato, Davis and Engels. These authors serve as a theoretical basis for the development of the argument that the housing deficit is a fundamental factor for the growing perception of a state of crisis in Brazilian urbanism, also contributing to the reproduction of substantive socioeconomic inequalities present in Brazil. Although this work makes use of a vast bibliography on the topic, it is not a classic bibliographic review. The focus is on the critical and comparative analysis of public social rental policies, with emphasis on the study of specific cases and their relevance in the Brazilian context.

<sup>1</sup> BRASIL registra *déficit* habitacional de 6 milhões de domicílios: Dados que representam os números do país foram atualizados pela FJP a partir dos dados da PnadC – IBGE de 2022. *FJP*, [S .l.], 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>.

In the second part of the study, some of the public policies of social rent implemented in Brazil will be addressed, mainly those of local attainment and in their various types and modalities. Social assistance policies linked to temporary emergency situations and housing policies carried out as income transfers for the use in the private rental market will also be addressed.

At last, the result of these local social rent policies will be evaluated and their contribution to the goal of reducing housing deficit rates and, consequently, combating the issues caused by the Brazilian urban crisis. Likewise, in this last part, that possible alternatives will be proposed in order to contribute to diminishing the effects of the housing deficit.

## 2 The roots of the housing deficit in Brazil: An analysis based on Rolnik's urban theory

The world population in 2020 for the first time in its history will be mostly urban.<sup>2</sup> The increase in the birth rates of urban inhabitants, as well as diasporic migrations and the continuous process of rural exodus that has been observed since the mid-twentieth century are determining factors for this unprecedented movement to be witnessed.

To emphasize the magnitude of this transformation, for Davis,<sup>3</sup> this event will be an unprecedented event in the history of humanity, only comparable to the Neolithic revolution and the industrial revolution. For the first time, the planet's urban population will be larger than the rural population and, according to census projections in developing countries, this transition may have already occurred.

According to data provided by the same author, 95 percent of this urban population increase takes place in developing countries, and in fact, the sum of urban populations in Brazil, India and China is almost equal to that of Europe and North America. In this context,

The explosive cities of the Third World are also weaving extraordinary new networks, corridors and urban hierarchies. In South America, geographers are currently talking about a new monster known as the RSPER (Rio-São Paulo Metropolitan Region), which already includes the medium-sized cities located on the communications axis that connects the 500 kilometers that separate both cities, as well as the extensive industrial region around Campinas.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> DAVIS, Mike. *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Akal, 2014. p. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> DAVIS, 2014, p. 15, free translation.

Diving more specifically into this phenomenon and how it develops in Brazil, it currently has the sixth largest housing contingent on the planet, counting, according to World Bank<sup>5</sup> data, with approximately 203,1 million inhabitants. Of these, 124,1 million, or 61% inhabit urbanized areas,<sup>6</sup> a phenomenon resulting from an unprecedented steadily populational influx of migrants from rural areas and which has increased dramatically since the 1960s.

In any case, the components of the housing deficit have a significant historical construction that deserves to be considered. Faoro<sup>7</sup> discusses the subjectivity of these indicators, highlighting that the definition of the housing deficit can vary depending on the criteria adopted. Initially, the deficit only considered the lack of housing in its patrimonial sense, that is, whether a person has a residence permit, in a clear reference to the *zeitgeist* of the time, in which Brazilian patrimonialism, characterized by the relationship between the concentration of heritage, Economic power and political power dictated social and legal norms.<sup>8</sup>

Over the years, the measurement of the index began to include aspects such as precarious construction, involuntary cohabitation and excessive rental costs. This variation over time reflects a broader and more complex understanding of what constitutes adequate housing, highlighting that the housing deficit should not be seen simply as an absolute number, but rather as a multifaceted phenomenon that demands comprehensive and adaptive public policies.

The urban population growth in Brazil took place in a fast, organic and disorderly way in different historical periods and with well-defined characteristics. The first Brazilian great rural exodus began in 1850 with the advent of the “Lei de Terras”, or Land Law, which ended up removing countless families of rural workers who historically held possession of the lands they worked and lived on and who, often through shady land grabbing processes, had to withdraw from the countryside to the cities. As early as 1888, with the abolition of slave labor in Brazil, millions of ex-enslaved individuals were removed from their former captivity sites due to the substitution for paid labor, this process being carried out in a socially indifferent way on the part of the established political power at that time.

Although these early rural exodus movements did not have the populational impact that would transform Brazilian society into a mostly urban society, they played a fundamental role in the construction of the Brazilian archetype of city, since it is in this period, from the second half of the 19th century onwards, that the first *favelas*, subnormal or illegal occupations, occupations in areas of environmental risk and

<sup>5</sup> BANCO MUNDIAL. *Brasil: aspectos gerais*. [S. l.]: Banco Mundial, [2022]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview#1>. Acesso em: 25 abr. 2022.

<sup>6</sup> IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

<sup>7</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 18.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 823.



the first Brazilian suburbs will emerge and be established in the urban landscape. In spite of the fact that in this period cities were still administrative appendices and the locus of the exercise of political power in a still incipient Brazil, the very Brazilian city model in its origin is still the matrix for the construction and reproduction of urban spaces even today, being a hallmark permanently and indelibly memory of the past in today's cities.

The urban way of life only became predominant in Brazil by the 1960s when, for the first time, the number of city dwellers surpassed the number of those living in rural areas. The increase in the population contingent in Brazilian cities in this period often occurs under the socially indifferent gaze of the political powers that see in the processes of expansion of urban responsibility towards the peripheries, an alien phenomenon to their will and responsibility, thus,

Despite urbanizing only in the 20th century (in 1900, according to the IBGE, only 10% of the Brazilian population lived in cities), Brazil carries, in its urbanization process, characteristics inherited from the ills of its dependent and subordinate relationship, as well as some characteristics of our "social formation". The legacy of slavery and the loss of prestige of labour, exclusion and the inferior condition of women, patrimonialism and the privatization of the public sphere, personalism and the rejection of impersonal and professional relationships, clientelism and the universalization of the "give-and-take policy" contrary to recognition of rights, the authoritarian tradition denying citizenship, are present in every square meter of the city.<sup>9</sup>

The housing deficit issue, resulting from the rural exodus phenomenon, is the root of problems which are derived from it, such as socio-spatial segregation, slums, urban violence, the increase in poverty, the financialization of housing and urban land, uncontrolled real estate speculation and others that are directly involved with the urban crisis, that only do worsen and becomes chronic.

The 1970s and 1980s, often referred to as the "lost decades", had a profound impact on urbanization and urban consolidation in Brazil. Maricato<sup>10</sup> describes this period as marked by industrialization and low-wage urbanization, where urban expansion occurred amid a context of growing social inequality and precariousness. Kowarick<sup>11</sup> by his turn, highlights the process of dispossession that characterized this era, where the low-income population was pushed to peripheral areas lacking adequate infrastructure, this phenomenon resulting in disorderly urban densification and the

<sup>9</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2017. p. 130-131, free translation.

<sup>10</sup> MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2021. p. 22.

<sup>11</sup> KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

formation of large slums in industrialized capitals, consolidating an urbanization model that perpetuates social exclusion and inequality.

Although the time periods between 2002 and 2014 were times of progress in terms of increasing public investment in housing and urban infrastructure, as well as in social assistance and income transfer, problems still persist and “the challenges are not few, since it is not just about expanding the infrastructure of cities to absorb future growth: the basis – financial, political and management – of the urbanization process has consolidated an unequal and predatory model”.<sup>12</sup>

Even though this period economic policies have been recognized as a story of relative success in having contributed to poverty reduction, and institutional efforts towards political decentralization have also enjoyed good results in extending the Right to the City as dictated by the “Estatuto da Cidade”,<sup>13</sup> “the marking of the predatory and discriminatory model of the city continue in full force, constituting what we can call today the urban crisis”.<sup>14</sup> In order to attack one of the pillars of the urban crisis, which is the housing deficit, in addition to seeking an alternative to fully guarantee the fundamental right to housing and the city, the analysis of the housing issue and its constitution in Brazil is deepened.

According to João Pinheiro Foundation (2020), those households classified according to the following parameters are considered to be in housing deficit: (i) improvised, that is, not entirely intended for housing purposes; (ii) rustic or precariously built; (iii) in family cohabitation, which are those dwellings who house different family groups who wish to live separately; (iv) excessive rent burden, or those whose values exceed 30% of family income and (v) excessive density, which means the overuse of rooms (more than three individuals per dwelling) in rented properties.

In this situation, according to data collected in 2022 by the FJP,<sup>15</sup> 6.215.313 households in Brazil are currently in a state of housing deficit, of which there are a further 1.682.654 houses with some structural, land or building inadequacy. Understanding the magnitude of the housing deficit lends itself to the task of

formulation and evaluation of housing policy, especially guiding city governments in specifying housing needs. The objective of the indicator is to guide public agents responsible for housing policy in the construction of programs capable of meeting the demand explained in the estimation of the indicator at the municipal, state and federal levels.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 266.

<sup>13</sup> “City Statute” is the Brazilian Federal Law that regulates the urban planning policies basis.

<sup>14</sup> ROLNIK, *op. cit.*

<sup>15</sup> BRASIL, 2022.

<sup>16</sup> FERNANDES, Karina Macedo; BRAGATO, Fernanda Frizzo. Ocupar e resistir! A luta pela moradia e o Direito à Cidade no contexto da cidade da capital Porto Alegre. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (org.). *Curso de direito à cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 214.

Another determining factor for a true state of crisis in the urbanism of emerging capitalism, and included in this context, of Brazil is the illegal nature of state law that peripheral communities acquire, suffering the consequences of this status in almost all aspects of the daily life of its inhabitants. Access to the most basic urban goods such as sanitation, gas, electricity, TV etc., in these places takes place through dangerous interactions with criminal groups, with precarious and dangerous installations and without quality control, since the power of the State, conveniently, only incurs into the favelas through its armed forces, often offering yet another source of danger for its residents.<sup>17</sup>

About these spaces, Rolnik<sup>18</sup> recalls the emblematic case of the Rio occupation of Horto, highlighting that

Today, this place [the periphery] is a kind of personification of the “illegal” production of the city. In the words of an engineer from the Mumbai Water Company: “Shivajinagar is an illegal area, not part of the city plan. They occupied illegally and continue to build illegally; moreover, they steal water with illegal connections”. Here are also present the basic elements pointed out in the case of Horto and the struggle of its inhabitants to remain where they are: territories of changing definitions between legal and illegal, built from pressures, political mediations and layers of legalities.

In this sense, it is observed that an increasing portion of the population, not only peripheral, but, from a general point of view, of Brazil and the planet, live in zones of indetermination in the sense of “legal/illegal, planned/unplanned, formal/informal, inside/outside the market, presence/absence of the State”.<sup>19</sup> Living in a situation of housing vulnerability is permeated by risks of all kinds, such as environmental risk, state and criminal violence, food deficit, unemployment, political alienation, health risks, in addition to the social stigma of being a “slum dweller” in a pejorative sense given the floor to the inhabitants of these precarious spaces.<sup>20</sup>

For this and other reasons, the housing deficit problem must be treated as a priority by the public authorities in Brazil to formulate and evaluate the housing policies promoted in the country, as long as they look at the data with a vision that

<sup>17</sup> CRUZ, Arthur Votto; BIRNFELD, Carlos André Sousa. Pluralismo jurídico nas favelas brasileiras: observações acerca da legitimidade. *Crítica y Resistencias: Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos*, [S. l.], n. 12, p. 69-84, jun.-nov. 2021.

<sup>18</sup> ROLNIK, 2019, p. 173.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>20</sup> “Periphery” and “favela” are still strong urbanistic and cultural categories. Despite the accumulated investments in these settlements, which often have basic infrastructure and social equipment, they are still marked by precariousness – present in the poor quality of public services, the lack of urban planning, the list of urban artefacts still to be made or obtained – by a Persistent territorial stigma (ROLNIK, 2019, p. 266).

goes beyond a mere analysis of numbers and short-term impacts and results, which are known to be loaded with political-electoral interests. Since the 1960s, a series of political programs for the distribution of housing units have been created in Brazil with varied results with regard to the quality of the distributed housing and the localized impact on the reduction of the housing deficit. Standing out among these programs are the National Housing Bank – BNH, COHAB (Portuguese for Popular Housing Company), CDHU (Portuguese for Housing and Urban Development Company), Minha Casa Minha Vida (Portuguese for “My House, My Life”) and more recently its successor Casa Verde e Amarela (Portuguese for “Yellow and Green House”) of municipal, state and federal competence and operation respectively. Additionally, previous policies based on the Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs laid important groundwork for subsequent programs. Even though these programs managed to make home ownership possible for a large number of Brazilians, it is possible to assess that the model employed did not manage to cause a significant impact on the reduction of the housing deficit, often, on the contrary, having actively served as an instrument for the production of urban voids of real estate speculation and the production of urban added value.

Of special interest to this work’s subject is the “Minha Casa, Minha Vida” program, the largest popular housing program carried out by the public authorities, and which involved the three entities of the federation in its execution in almost all of the national territory. Instituted by Federal Law No. 11.977/2009, the program

aimed to encourage the construction industry in Brazil and in order to face the international economic crisis that broke out in 2008, to expand the housing market to serve families with an average monthly income of up to R\$ 7 thousand, as well as the land regularization of illegal settlements (this latter objective was revoked from Law 11,977/2009 with the advent of a specific rule, Law 13,465/17).<sup>21</sup>

The results of programs such as “Minha Casa, Minha Vida” are evidently sensitive and with varying levels of success in their proposed objectives, which are to strengthen national industries focused on civil construction, create jobs in the same area, strengthen the real estate market and concession of real estate loans, increase the supply and private stock of housing and seek a reduction in the housing deficit. However, even though these policies have indeed advanced in their objectives listed above, they have not managed to achieve a social transformation that could represent a real change in the state of crisis of Brazilian urbanism and

<sup>21</sup> CRUZ, Arthur Votto; HERMANY, Ricardo. O direito fundamental à moradia e à cidade no Brasil: as políticas públicas de justiça socioespacial sob a ótica da teoria de justiça de John Rawls. In: GORCZEWSKI, Clóvis (org.). *Direitos humanos e participação política*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2021. v. XII, p. 546.

effectively and permanently front the housing deficit without placing it under siege by speculation real estate the beneficiaries of the programs.

The public housing policy model adopted in Brazil since its inception, focused on facilitating the granting of real property rights by low-income people, leads in the medium and long term to an offer of public infrastructure and low-cost real estate to agents of real estate speculation, in addition to creating indebtedness for beneficiaries less able to fulfill their obligations and the even greater exclusion of those who do not even fit into the lowest bracket of the program. According to Rolnik,<sup>22</sup>

This developmental and socially perverse model resulted in the consolidation of one of the most unequal societies in the world, in which the majority of the population does not have basic needs, such as housing, met. In fact, the lack of affordable housing has become one of the main social problems in the country, in a context of vertiginously rapid urbanization.

This phenomenon is confirmed from an observation that Brazil has never experienced, in terms of social policies and, consequently in its standards of social housing policies, a stage of social well-being, different from European countries, having already started from a neoliberal model that, in the global north, took place after the consolidation of a social state.<sup>23</sup> Brazil, like other South American counterparts, was subjected to a vastly neoliberal political and economic program from the 1980s onwards, which established, above all, that the housing problem should be solved exclusively by the market. In the words of Chile's Minister of Housing and Urbanism in 1983, "housing is an economic factor that materializes in monetary quantities to enable a social element that is expressed in square meters of built area".<sup>24</sup>

For this reason, it is necessary to seek a housing policy model that differs from the prevailing and majority model in Brazil, clearly aimed at the private housing market; one whose scope is the guarantee of the social right to decent and permanent housing to a much broader portion of beneficiaries. The model that comes closest to this ideal chosen to be analyzed in this work is that of social rent, which is why, in the next section, its manifestations in Brazil, its operation and its practical effects will be studied in order to reduce the housing deficit. However, it is important to note that in some cases, the cost of social rent may be higher than the installments of the MCMV-FAR, indicating a need for careful consideration of affordability, which is not the scope of this study.

<sup>22</sup> ROLNIK, 2019, p. 267.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 266.

<sup>24</sup> SUGRANYES, Ana. La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. In: RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana (org.). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: SUR, 2005.

### 3 Social rental public policies: The role of local authorities in their application

Social rent took as a public policy model for popular housing became predominant in the post-World War II period, mainly in the United Kingdom, the United States and the Netherlands. These and other countries began to adopt social welfare institutions in order to guarantee to their inhabitants some standards of living compatible with those offered by socialist states, very much as a way of barring the advance of this ideology in their spheres of influence.

In the case of the United Kingdom, there was the issue of the need to rebuild housing that was destroyed during the bombing of British cities by the air force of Nazi Germany, which further aggravated an already important problem of housing deficit that had grown since the 19th century. The reconstruction effort was carried out through partnerships between the government, which massively funded the project, and the private sector, which donated plots of land in exchange for tax benefits and construction rate concessions.

From 1948 onwards, with the enactment of the National Assistance Act – which presented a series of guidelines for combating poverty and formed the basis of British assistance and social security policies – social housing became a priority for the public authorities. In this context, local authorities were ordered to build new housing units to serve as housing for displaced people, having built more than one million homes.<sup>25</sup>

Half of that amount was for council housing, which consisted of public housing complexes, built by the municipalities that owned the properties. These council housing were occupied by people with a housing shortage who could not find decent housing in the private real estate market, who in turn paid a rent well below market value and had the right to live in the house owned by the municipality of safe and permanent way. According to Raquel Rolnik:<sup>26</sup>

Between the mid-1940s and the late 1970s, council housing was the main provider of housing for middle- and lower-income working-class families. In some regions, public housing projects have acted as a kind of social equalizer, ensuring that neighborhoods become income-diversified, even in “high-value” core urban areas. This was possible thanks to the use of public lands to provide social housing, especially in the post-war period. On the other hand, large complexes were implanted in peripheral areas and not all public parks had high quality.

<sup>25</sup> ROLNIK, 2019, p. 43-44.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 44.

At first, council housing was administered and managed by the municipalities themselves, which collected rents and reinvested directly in the program and, later, from the 1970s and 1980s, the administration of the public housing stock began to be carried out by NGOs, philanthropic associations, residents themselves and other social landlords, who “have received public funds to cover the portion of the capital costs of their housing activities not covered by the amounts collected from rents”.<sup>27</sup>

Also, about council housing:

By 1981 the combination of council owned and housing association-owned stock amounted to about half the Inner London total and about 30 percent of Outer London units (Hammett, 2003, figures 6.1 and 6.2). (...) Together Inner and Outer London formed the jurisdiction of the Greater London Council and its successor, the Greater London Authority<sup>28</sup>.

Thus, the magnitude and importance of the social rental housing policy carried out by the British government and whose administration was given almost exclusively at the local level by its analogues to municipalities is verified. This model, however, underwent a radical transformation from the second half of the 1980s onwards, when the economic ideology of neoliberalism began to dominate the issue of public policy in the United Kingdom, at which time public investment for the council housing program was drastically reduced and that a large part of the public stock of municipal housing was offered to the private market, despite respecting the preemptive right of acquisition by former tenants.<sup>29</sup>

The big issue that arises from the privatization of the public housing stock in countries that, in addition to the United Kingdom, maintained similar programs, is that the beneficiary population now has title to the housing they occupied and can now freely dispose of that asset in the private real estate market. It turns out that the economic forces of real estate speculation, interested in this new market dominated by low- and middle-income landlords, began to harass new landlords with purchase offers below market value, but which in the short term would be interesting for a portion of poor people, unemployed, elderly, in short, people in need.

By selling their properties, the then beneficiaries had to return to the private rental market, which offers housing at prices much higher than those of the state rent program. In practice, housing guaranteed by council housing ensured secure and permanent possession of the property, since, as it was public property, it was not subject to harassment from elements that saw housing as a commodity, yet

<sup>27</sup> ROLNIK, 2019, p. 45.

<sup>28</sup> FAINSTEIN, Susan. *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press, 2010. p. 144.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 115.

another object subject to financialization, being, therefore, a real guarantee of the right to housing in its strict sense, dissociating itself from the meaning and the need to grant one's own property.

In the Brazilian case, nothing similar to the cases already mentioned of social renting was attempted on a large scale, with the scope of the main housing programs conducted so far being the facilitation of home-ownership through incentives and subsidies operated through the real estate market and credit, as soon as

Today, the dissent based on contemporary capitalism goes beyond this dispute over places, aggravated by the Brazilian scenario that places the house as a financial asset (by subsidy or microfinance) to enter the global financial economic circuit, fed by the machinery of private property and the internationalized massification of the house.<sup>30</sup>

Likewise, many Brazilian governments did not bother to establish a public housing stock that could be used as social housing in order to mitigate the effects of the housing deficit. The public housing policies historically constituted in Brazil, whose scope invariably leads to the granting of real estate credit and the real right to a new property that requires the relocation of residents to orderly housing complexes, walled and far from the center and from the eyes and interaction of the higher classes wealthy, have already shown, in the course of fifty years, that they don't solve the problems they seek to fix.

It is imperative to point out alternatives to this autopoietic system which, like Ouroboros devouring its own tail to satisfy hunger, seeks to fight the housing deficit using the same system that reproduces it. In this way, "financialization policies served much more to expand the financial markets themselves than to actually increase access to housing for the poorest and most vulnerable".<sup>31</sup>

This is an old lesson, which Friedrich Engels had already taken care to discuss in the 19th century when he insisted that

[they] live in an imaginary world (...) by imagining that the landowner would have "reached the highest level of economic independence", that he would have "safe shelter", that he would "become a capitalist" and would be insured against the dangers of unemployment or disability for the real credit to which he would have access as a result" etc. I wanted (...) to take a look at French small farmers and our Rhenish small farmers; their houses (...) are completely encumbered with mortgages, the harvest belongs to the creditors (...) and it is not they who command and rule sovereignly in their "territory", but the usurer,

<sup>30</sup> NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 147, abr. 2016.

<sup>31</sup> ROLNIK, 2019, p. 84.



the lawyer and the bailiff. This is indeed the highest imaginable level of economic independence – for the usurer!<sup>32</sup>

In any case, this does not mean that assistance policies focused on renting did not emerge in Brazil at all, having specific importance in reducing damages resulting from housing risk. Social rent as a public policy in Brazil, in general terms, has a much more temporary character of social assistance in which the main objective is the transfer of income or subsidies for low-income people affected by specific situations of housing risk, such as disasters natural, for example.

The Law No. 8.742 of 1993, called, in Portuguese, the Organic Law of Social Assistance – LOAS, establishes the guidelines, competences and prerogatives of state actors in the provision of assistance benefits in order to guarantee minimum existential goods to needy citizens, among them, of more specific interest of this study, the Eventual Benefits. These Eventual Benefits, in turn, are regulated by Decree No. 6,307 of 2007, which establishes in its art. 7 that the lack of a home due to temporary vulnerability must be met by social assistance in the following terms:

Art. 7 The situation of temporary vulnerability is characterized by the advent of risks, losses and damages to personal and family integrity, understood as follows:

(...)

Sole paragraph: Risks, losses and damages may arise:

I - the lack of:

(...)

c) domicile;

II - the situation of abandonment or the impossibility of guaranteeing shelter for the children;

III - the circumstantial loss resulting from the rupture of family ties, the presence of physical or psychological violence in the family or life-threatening situations;

IV - disasters and public calamities;

V - other social situations that compromise survival.

Thus, it appears that only the circumstantial risk of eviction gives rise to the possible right to social rent, and this type of benefit cannot be confused with a housing policy in which the benefit would be granted definitively. Municipalities are responsible for regulating and instituting their social rent benefits on a temporary

<sup>32</sup> ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 76.

basis, financed through their own municipal budget and transfers to the Single Social Assistance System, the SUAS (Brazilian program of “Unified Social Assistance System”).

In Brazil, there is a clear distinction between social rent and social leasing. Social rent is treated as necessary assistance defined in the Organic Social Assistance Law – LOAS for the purpose of subsidizing risk situations, such as natural disasters. On the other hand, social leasing is a housing policy program that aims to provide long-term housing for low-income families, with the aim of combating the housing deficit. Examples of this type of social rental assistance benefit can be identified in the following laws: Decree No. 18.576/2014 of Porto Alegre, RS, in Decree No. 44.637/2018 of Rio de Janeiro – RJ, in Law No. 14.214 of Juiz de Fora, MG, in Municipal Law No. 12.015/2010 of João Pessoa – PB, among other municipal legal devices that, according to their local particularities, establish their emergency social lease programs. In general, city halls, represented by their housing secretariats or similar ones, pass on a pecuniary amount so that families affected by the loss of their homes can use it in the private rental market for a specified period of time.

As an example of the impact of this type of policy, the State Secretariat for Social Assistance and Human Rights of Rio de Janeiro states that in 2015, more than 12 thousand families from all over the State of Rio de Janeiro received the social rent from SEASDH. In this way, “just over 30% of the beneficiaries, from six cities, receive R\$500. More than 8,300 families, however, have to make do with R\$400, including all those contemplated in the capital of Rio de Janeiro”, this in a scenario of positive variation in the price of rents of up to 112.3% in the same year of the survey.<sup>33</sup>

Although assistance benefits can guarantee the right to housing for those who are at risk for housing, this is done in a precarious, temporary way and without concern for the quality of housing, since the subsidized amount is often not capable of to cover the entire rent, causing beneficiaries to seriously compromise their income in addition to looking for properties that are still at environmental and social risk. This “Brazilian style” type of social rental, although important in its purpose of urgently welcoming families and individuals at risk, cannot be considered in any way as a relevant tool for combating the effects of the housing deficit.

However, it is essential to recognize that Brazil has implemented other public housing policies aimed at social renting. The IAP, the Programa de Arrendamento Residencial – PAR, which operates similarly to a leasing program with the option of ownership after 15 years, and initiatives such as Parque do Gato, Olarias, and Vila

<sup>33</sup> MAIS de 12 mil famílias recebem aluguel social no RJ. Valor é suficiente? *UOL notícias*, [S. l.], 19 abr. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/04/19/mais-de-12-mil-familias-recebem-aluguel-social-no-rj-o-valor-e-suficiente.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 4 maio 2022.

dos Idosos in São Paulo are notable examples. Additionally, the Aproxima program under Casa Verde Amarela and the new MCMV social rental initiatives through Public-Private Partnerships – PPPs reflect ongoing efforts to address the housing deficit through social rental housing.

Other similar models of social rent are carried out by city halls with greater budgetary autonomy, and which implement income transfer benefits intended for the payment of rent without the need for an emergency nature or the requirement of a calamity for its concession. In this context, the “Auxílio Aluguel”, a program of the municipality of São Paulo established by Decree nº 51,653 of 2010, which extends the list of beneficiaries to families with monthly income of up to R\$ 2,400.00, when composed of up to four members, or per capita monthly income limited to R\$ 500.00, in the case of families with five or more members and who have been removed from their homes due to prefecture works or in partnership with the municipality.

It so happens that, according to the Fipe-Zap index, created in 2008, there was a 200% increase in property prices and rents in São Paulo in the period between 2008 and 2014. accompanied this increase, resulting in an excessive expenditure on housing and an even greater concentration of income under the power of urban landlords and agents of real estate speculation.<sup>34</sup>

In this way, it can be seen that the social rental programs, which are predominant in Brazil today, although they do not really intend to achieve this objective, are not capable of mitigating the problems of the housing deficit and, in many times, contributing in a collateral form for the perpetuation of this deficit. It is for this reason that it is necessary to reflect on the possibility of envisioning public housing policies in Brazil whose scope is the guarantee of the right to housing through safe possession, for an indefinite period and of quality through social rent, but which is equally immune to the dynamics of the real estate market and whose immunity is ensured by the local government.

It is with this task, of thinking about social rental models capable of combating the housing deficit and its consequences, that the next section of this work deals with.

#### 4 A possible social rental in Brazil: Results and reflections for the future

The challenge of thinking about a housing policy based on the concept of social rent in Brazil is quite big, since the model is, with exceptions, which will be discussed below, still incipient and not representing a priority in the institutional political scenario. The Brazilian State still does not have the public stock of housing

<sup>34</sup> ROLNIK, 2019, p. 278-279.

necessary to put a project in this direction into practice, and it also lacks the administrative structure to effectively meet the demands that this model of social housing imposes.

The adoption in Brazil of a model analogous to the European and North American ones, as already presented in this work, although it appears, in the first analysis, a tempting idea, does not prove to be a viable option, since there are mismatches in the origin of the problems to be addressed, as well as the institutional and budget structure for its implementation are radically different in the Brazilian context and in the countries of the global north. Since the beginning of its housing policies, Brazil has adopted a privatist position focused on home ownership, one of the reasons which was clarified by the first president of the National Housing Bank – BNH, Cavalcanti:

(...) home ownership turns the worker into a conservative who defends the right to property". She expressed concern (...) that the housing policy based on home ownership was an instrument to front communist and progressive ideas in the country, in the middle of the Cold War.<sup>35</sup>

This mentality is rooted in the Brazilian political tradition and underpins housing policies by reinforcing a three-dimensional system for formulating these public policies. The first dimension is (i) politics, which focuses on the country's budgetary and fiscal strategies; the (ii) ideological dimension focused on the idea that the housing deficit corresponds to a repressed demand for own houses to be built and finally the third dimension, (iii) the promotion of sectors of the civil construction industry and the financial sector.<sup>36</sup>

Breaking with this system means inaugurating a new way of thinking about housing policy in Brazil, which represents a considerable effort, demanding not only the manifestation of a disruptive political will, but also a change in the prevailing general culture that mostly discusses the solution to the problem of the housing deficit from the exclusive point of view of the construction of new units of own homes. Despite the effort being quite large, it is not true that there are no attempts that, with some success, have managed to distance themselves from the imposed reality and approach a model of social housing focused on social rent as a housing policy and not just assistance.

This is the case of the Parque do Gato, housing complex in São Paulo – SP, which was born through the use by the municipal government of idle public land that arose as a result of the construction of avenues alongside the rivers that cross the

<sup>35</sup> ROLNIK, 2019, p. 282.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

capital of São Paulo, more precisely around the neighborhood of Bom Retiro. In the target area of the housing program in question, from the 1990s onwards, several families were settling in a narrow strip of land between the bank of the Tamanduateí River and the walls of some sports fields in the floodplain and old shed of the samba school, constituting around 350 stilt houses at double environmental risk, since they were at the mercy of floods due to the rise in the river level, as well as being built on a gas pipeline.<sup>37</sup>

The occupied territory and its surroundings were then allocated in 2003 for the construction of a housing complex that would be the object of a new social housing policy called Social Lease. In this program:

Residents would pay a symbolic amount associated with family income, whose assumption was the provisional nature related to the possible improvement in the living conditions of these families - as their living conditions improved, they would move to permanent housing, opening up a vacancy for the lease of other more vulnerable families.<sup>38</sup>

The construction of Parque do Gato has 594 housing units that “were arranged through 18 laminar buildings, implanted perpendicularly to the strip of land limited by the marginal roads of the road complex. Complementing these residential uses, a day care center, open courts and a playground will also be built”.<sup>39</sup> Therefore, a recycling plant for discarded materials was built in annex to the housing park, which could serve as a workplace for the beneficiary residents, many of them recyclable collectors of recyclables who inhabited the favela that previously existed in the area.

The beneficiaries of the housing program should pay a modest rent, associated with the family income, which should be temporary, housing and staying in the park being a possible improvement in the living conditions of these “families – to the extent that their conditions of life improve they would move to a permanent home”.<sup>40</sup>

This project, created by Resolution nº 23 of the Council of the Municipal Housing Fund, was the most important whose scope lay in social rent, in which the main objective, under the terms of the Resolution itself, was

enlarge the forms of access to housing for the low-income population who are unable to participate in financing programs for the acquisition

<sup>37</sup> BERNARDINI, Sidney Piochi; VENTINUCCIO, Renata Ungaro. Territórios cindidos: o bairro Bom Retiro e o conjunto habitacional Parque do Gato em São Paulo. *PARC Pesq. em Arquit. e Constr.*, Campinas, v. 6, n. 3, p. 176, set. 2015.

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> KOHARA, Luiz; COMARU, Francisco; FERRO, Maria Carolina. Locação social como alternativa ao problema da habitação popular na região central de São Paulo. In: GARCÍA, Ariel et al. (org.). *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Ariel Oscar García, 2014. p. 282.

of real estate or who, due to their characteristics, are not interested in the acquisition, through the offer in social leasing of housing units already built.

The program was successful in its objectives, with approximately 486 families being served and with their right to housing guaranteed, having even served as an example for the expansion of the Social Lease model to two other complexes: Olarias, serving 137 families and Vila dos Idosos, 145. However, over time, problems such as the illegal sale of housing units, the lack of control by the government over the social situation of some beneficiary families, the high cost of building and maintaining the units and vandalism were identified and reputed difficult to be solved by municipal administrators.<sup>41 42</sup>

Another important issue to take into account when considering social leasing as a public housing policy in Brazil is the use of idle properties that do not fulfill their social function in accordance with constitutional dictates, the “Estatuto da Cidade” and the Urban Master Plans. An advantage of this type of housing policy is the possibility of using properties that do not comply with their social function for the purpose of social housing, mainly those located in central areas of cities with access to jobs and culture, education and leisure centers, avoiding thus the need to build new housing complexes that can further expand the urban fabric towards its peripheries.

A recent example of a policy that essentially seeks this goal is the popular decision, through a referendum, to indicate that the Berliner local government acquires 225,000 properties currently owned by large real estate holding companies and allocate them to popular rental projects with low-cost housing in order to combat the excessive increase in rent values in the German capital, a housing modality for 82.6% of Berliners.<sup>43</sup> In Portugal,<sup>44</sup> on September 30, 2021, the regulation of the Basic Housing Law was approved, which identifies the competences of each entity in the allocation of housing within the scope of protection and follow-up in evictions, as well as the situations in which the various spheres of the State may exercise preemptive rights in housing properties, increasing the public housing supply.

In this way, reinforcing the social function of urban property adopted in this country, municipalities are given the possibility, within the scope of the classification

<sup>41</sup> BERNARDINI; VENTINUCCIO, 2015, p. 176.

<sup>42</sup> D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e programa de locação social paulistano. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 263, maio/ago. 2014.

<sup>43</sup> A CONSTANTE luta de Berlim por aluguéis mais baratos. *BBC*, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58728481>. Acesso em: 26 abr. 2022.

<sup>44</sup> APROVADA regulamentação de aspetos centrais da Lei de Bases da Habitação. *República Portuguesa*, Lisboa, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-regulamentacao-de-aspetos-centrais-da-lei-de-bases-da-habitacao>. Acesso em: 10 abr. 2022.

of properties as vacant, to be able to present a lease proposal to the owner, for subsequent subletting, or determine the execution of works, under the terms of the RJUE (Legal Regime for Urbanization and Building, in Portuguese), whenever necessary.<sup>45</sup>

In Brazil, the effort to use, in social rental programs, empty properties or those in breach of their social function, involves more complex political and legal issues that make the process more difficult. The municipal public entity that wishes to acquire empty properties and destine them to the use of housing in social lease must submit the acquisition of the property to the approval of the legislative power (according to the commandments in its Organic Law), prior assessment in accordance with Federal Law No. 8.666/93, article 24, X and due bidding process (CF/88, Art. 37, XXI and Federal Law No. 8.666/93).

If, on the other hand, the municipal management wishes to use properties in breach of their social function, it must respect the process of subdivision, building or compulsory use, set out in art. 5 of the City Statute, and the imposition of the progressive property tax over time, in accordance with art. 7 of the same statute. Only after carrying out these administrative procedures will the municipality be able to initiate the sanction expropriation process as provided for in art. 8 of the City Statute, which provides for expropriation through the payment of compensation to the expropriated owner through the issuance of public debt securities subject to prior approval by the National Senate, which has not occurred for more than 20 years, since the Senate, when editing Resolution No. 43/2001 prohibited states and municipalities from doing so.

In this way, it is evident that it is possible to guarantee the right to housing through social rent programs in Brazil, with examples of cases of relative success such as the reality of Parque do Gato in the city of São Paulo, SP brought by this work. However, the means for implementing such policies are still hampered by a political and legislative tradition that invariably prioritizes the private model of housing policy, as well as by an overprotection of private property, even if in breach of its social function.

The advantages of the social lease model have already been described so that the right to housing is guaranteed in a safe, prolonged way, without compromising the livelihood of the beneficiary families and capable of integrating excluded social classes to the city centers. Social rent is also related to the guidelines of an egalitarian city, as Susan Fainstein<sup>46</sup> suggests in her list:

<sup>45</sup> APROVADA (...), 2021.

<sup>46</sup> FAINSTEIN, 2010, p. 172.

In furtherance of equality:

i) All new housing developments should provide units for households with incomes below the median, either on-site or elsewhere, with the goal of providing a decent home and suitable living environment for everyone. (One of the most vexing issues in relation to housing, however, is the extent to which tenant selection should limit access to people likely to be good neighbors. It is one of the areas where the criteria of equality and democracy are at odds with each other, and no general rule can apply.)

ii) Housing units developed to be affordable should remain in perpetuity in the affordable housing pool or be subject to one-for-one replacement.

(...)

vii) Planners should take an active role in deliberative settings in pressing for egalitarian solutions and blocking ones that disproportionately benefit the already well-off.

The democratic and participative form of administration by residents' associations of social leased housing projects is also fundamental for the problems perceived by the programs to be monitored and fought, which is why the British example of council housing, and its housing associations are a model to be followed by future similar policies in the Brazilian context. Based on the lessons learned and experienced in other countries, as well as with national attempts to establish housing programs focused on social renting, it is possible to think about building a way to guarantee the full right to housing in a fairer and socially concerned, avoiding the idiosyncrasies of a system that aims to keep the housing issue under a marketing perspective.

In this way, it is understood that there are alternatives to the public policies carried out up to the present moment in Brazil that are effectively capable of combating the effects of the growing housing deficit, seeking to guarantee the fundamental right to housing, as well as, through the fulfillment of specific planning requirements, guarantee access and the right to the city to those who build it and are denied it. It is essential for this, however, to break with the neoliberal and market logic of transforming places, territories, public and cultural spaces, in addition to rights, into commodities, into goods endowed merely with exchange value and to adopt a vision aimed at guaranteeing the fundamental rights recognized by CF/88.

## 5 Conclusion

The present study aimed to analyze social rent programs in Brazil, the role of local authorities in their conception, administration and operation and what are the results of these policies in the task of combating the housing deficit. The research problem, directly related to the theme, was how the problems caused by the housing deficit that appears in Brazil and affects millions of families can be



fought and minimized and how the right to housing, constitutionally guaranteed, can be ensured through housing policies social rent.

In order to answer the research's central question, first, it was sought to understand the historical, social, political and economic processes of the housing deficit phenomenon in Brazil. The works of Rolnik, Maricato and Davies were used as bibliographic sources, which contributed to the notion that the housing deficit in Brazil and its consequent problems are due to the combination of a historical process of urban population growth, that began in the second half of the 19th century, and which culminated in the 1960s, and a housing shortage caused by market forces in order to feedback real estate speculation from a financialization of the right to housing.

In the second section of the work, the first experiences of housing policies aimed at social rent were analyzed, with greater emphasis on the British model of council housing, a product of the predominant welfare state in post-World War II Europe and the social rent policies linked to the national program of social assistance in Brazil from the 1993 Organic Law of Social Assistance and its ramifications in local legislation. A clear parallel was drawn between the two models of social rent, the British one, aimed at granting permanent possession of a house by paying a rent below the market value to the local government, owner of the property; the second, Brazilian, of a temporary nature, represents an income transfer assistance policy, to be used in the private rental market, for families at housing risk as a result of environmental disasters or involuntary evictions.

Finally, in the last part of the research, models of public housing policies existing in Brazil were studied, which are premised on the formation of a public housing stock for the social leasing of beneficiaries in a situation of housing deficit, managed by the local government and that would guarantee the prolonged and secure tenure of the dwelling. The Parque do Gato housing program in São Paulo - SP stands out, which, to a certain extent, meets these requirements, having demonstrated in its results that, even with specific problems, it can serve as an example for similar models of local public housing policies that guarantee, in fact, the right to housing and not just the right to precarious ownership of urban land.

In this way, the hypothesis that public policies for social housing, whose scope is the leasing of properties from the public housing stock, can indeed be a solution to the task of combating the effects of the housing deficit and the inequalities and injustices that are related to its direct consequences. Thus, the research problem presented turns out to be answered positively, thus achieving the main objective of this work.

---

**Locação social no Brasil: o papel do poder local, modelos e resultados para a garantia do direito fundamental à moradia digna**

**Resumo:** O presente trabalho objetiva, por meio do procedimento monográfico da leitura das obras de Rolnik, Maricato e Engels, e através do método indutivo, responder se e de que maneira as políticas públicas de aluguel social, em contraste com aquelas cujo escopo é a concessão do direito real de

imóveis populares, assegurariam uma melhor garantia dos direitos fundamentais à moradia e à cidade no Brasil. A hipótese é que a adoção de políticas de locação social de imóveis pertencentes a um estoque público de moradias, administrado pelo poder público local, é a mais indicada ao combate dos efeitos do déficit habitacional no Brasil do que outras focadas na concessão de crédito imobiliário, direitos reais de propriedade e transferência de renda a ser utilizada no mercado privado de aluguel. Essa hipótese se baseia em um estudo comparativo entre a política de locação social britânica e o empreendimento da Favela do Gato. Através de uma análise crítica de dados e da bibliografia sobre o tema, a hipótese se confirma de forma parcial, uma vez que avanços e melhorias no atual modelo são ainda necessários.

**Palavras-chave:** Aluguel social. Políticas públicas. Governos locais. Habitação social. Legislação brasileira.

## References

A CONSTANTE luta de Berlim por aluguéis mais baratos. *BBC*, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58728481>. Acesso em: 26 abr. 2022.

APROVADA *regulamentação de aspetos centrais da Lei de Bases da Habitação*. República Portuguesa, Lisboa, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-regulamentacao-de-aspetos-centrais-da-lei-de-bases-da-habitacao>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BANCO MUNDIAL. *Brasil: aspectos gerais*. [S. l.]: Banco Mundial, [2022]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview#1>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BERNARDINI, Sidney Piochi; VENTINUCCIO, Renata Ungaro. Territórios cindidos: o bairro Bom Retiro e o conjunto habitacional Parque do Gato em São Paulo. *PARC Pesq. em Arquit. e Constr.*, Campinas, v. 6, n. 3, p. 169-187, set. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 15 out. 2018.

BRASIL registra *déficit habitacional de 6 milhões de domicílios*: Dados que representam os números do país foram atualizados pela FJP a partir dos dados da PnadC – IBGE de 2022. *FJP*, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 27 abr. 2022.

CRUZ, Arthur Votto; BIRNFELD, Carlos André Sousa. Pluralismo jurídico nas favelas brasileiras: observações acerca da legitimidade. *Crítica y Resistencias: Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos*, [S. l.], n. 12, p. 69-84, jun./nov. 2021.

CRUZ, Arthur Votto; HERMANY, Ricardo. *O direito fundamental à moradia e à cidade no Brasil: as políticas públicas de justiça socioespacial sob a ótica da teoria de justiça de John Rawls*. In: GORCZEWSKI, Clóvis (org.). *Direitos humanos e participação política*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2021. v. XII.

DAVIS, Mike. *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Akal, 2014.

D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e programa de locação social paulistano. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, maio/ago. 2014.

ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, 2015.

FAINSTEIN, Susan. *The Just City*. Cornell University Press: Ithaca, 2010.

FERNANDES, Karina Macedo; BRAGATO, Fernanda Frizzo. Ocupar e resistir! A luta pela moradia e o Direito à Cidade no contexto da cidade da capital Porto Alegre. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (org.). *Curso de direito à cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

JUIZ DE FORA. PJF cria auxílio-moradia de até R\$ 600. PJF Notícias, Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=71640>. Acesso em: 27 abr. 2022.

KOHARA, Luiz; COMARU, Francisco; FERRO, Maria Carolina. Locação social como alternativa ao problema da habitação popular na região central de São Paulo. In: GARCÍA, Ariel *et al.* (org.). *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Ariel Oscar García, 2014.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2021.

MAIS de 12 mil famílias recebem aluguel social no RJ. Valor é suficiente? *Uol Notícias*, [S. l.], 19 abr. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/04/19/mais-de-12-mil-familias-recebem-aluguel-social-no-rj-o-valor-e-suficiente.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 4 maio 2022.

NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 145-164, abr. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio. *Diário da República*: Lisboa, n. 98/2019, p. 2546-2553, Série I de 2019-05-22. Disponível em: <https://data.dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/122373682/details/maximized>. Acesso em: 10 abr. 2022.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2019.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. Auxílio Moradia 2020. *Prefeitura de São Paulo*, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/auxilio\\_aluguel/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/auxilio_aluguel/). Acesso em: 27 abr. 2022.

SUGRANYES, Ana. La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. In: RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRAYNES, Ana (org.). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: SUR, 2005.

---

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

CRUZ, Arthur Votto; HERMANY, Ricardo. Social housing rental in Brazil: The role of local authorities, models, and outcomes in ensuring the fundamental right to adequate housing. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 165-187, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART08.RS.

---



# Participação e educação urbanística na construção de agenda popular em Palmas-TO

## João Aparecido Bazzoli

Professor associado na Universidade Federal do Tocantins (UFT), vinculado ao Curso de Direito. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da mesma instituição. ORCID: 0000-0002-7123-2023.

## Karine Corrêa Santos Silva

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Mestranda em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da mesma instituição. ORCID: 0009-0005-7307-2261.

## Giovanna Ferreira Lima

Acadêmica de Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Estagiária na Assessoria Jurídica do Banco do Brasil. ORCID: 0009-0009-6210-2655.

---

**Resumo:** Este estudo analisou o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas-TO, como ferramenta de educação urbanística e meio para buscar promover a efetivação do direito à cidade. A pesquisa examinou como a Agenda pode contribuir para a produção de um espaço urbano mais inclusivo e participativo, contrastando com a segregação promovida pelas elites. A metodologia combina métodos quantitativos e qualitativos, com pesquisa de campo por meio de oficinas do projeto Agenda Popular pelo Direito à Cidade, revisão bibliográfica e associação teórico-prática. Esperava-se que o estudo demonstrasse a importância da participação popular para a formulação de políticas públicas que promovam espaços urbanos mais equitativos e democráticos. Concluiu-se que a Agenda Popular, inspirada no conceito de Plano de Bairro e no projeto Palmas Participa, ao visar fortalecer o diálogo entre diferentes atores sociais, promove a educação urbanística e a participação ativa da população na construção de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Educação urbanística. Agenda Popular. Participação popular. Plano de bairro. Palmas Participa.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A cidade e os seus aspectos singulares na produção do espaço urbano – **3** Participação, cidade e democracia – **4** Compreendendo a Agenda Popular – **5** A Agenda e a dialética das oficinas comunitária – **6** Os resultados e a participação popular – **7** Breves considerações – Referências

---

## 1 Introdução

O direito à cidade, um conceito fundamental para a construção de espaços urbanos justos e democráticos, parte do princípio de que todos os habitantes devem ter o direito de participar ativamente da vida urbana, não se limitando ao acesso físico e aos recursos, mas incluindo a garantia de uma cidade inclusiva e sustentável, que atenda às necessidades e às aspirações de todos os cidadãos.

Muito embora a nossa legislação urbanística preveja a participação popular nas decisões das gestões municipais, tem se mostrado insuficiente para garantir a inclusão da população nesses processos. Detectam-se vários fatores que influenciam no sentido de impedir o avanço desse mecanismo participativo, em detrimento dos interesses da população, o mercado imobiliário intensifica essa problemática, resultando em um crescimento desordenado das cidades, segregação socioespacial e áreas periféricas desprovidas de infraestrutura e serviços básicos.

Este estudo se originou na observação do fenômeno relacionado a discrepância entre a legislação urbanística brasileira, que prevê a participação popular, e a realidade da gestão urbana nas cidades brasileiras, distante da efetivação do procedimento participativo.

A cidade de Palmas, capital do Tocantins, representa um microcosmo dessa realidade, evidenciando as contradições entre o discurso da cidade planejada e a realidade da exclusão social. Verifica-se que se trata de uma cidade marcada por um histórico de especulação imobiliária e políticas públicas que negligenciaram as necessidades da população. Portanto, tornou-se um laboratório para a análise feita neste estudo da Agenda Popular, considerada um instrumento de transformação social e o espaço de busca pelo estabelecimento da ruptura ao planejamento tradicional.

Evidentemente que uma cidade marcada por desigualdades socioespaciais e pela influência do mercado imobiliário sobre o planejamento urbano, tornou-se uma localidade relevante para se tentar entender o motivo do desprezo aos princípios democráticos basilares, analisados neste estudo, relativos ao ordenamento e planejamento urbano.

Para a realização do estudo em pauta, buscou-se estabelecer como estrutura teórica o direito à cidade, a produção do espaço urbano, a educação libertadora e a importância da participação popular na transformação social. Buscaram-se então, como parâmetros, autores como Henri Lefebvre, David Harvey, Ermínia Maricato e Paulo Freire.

Para atender à proposta formulada de compreender o processo de construção da Agenda Popular, estabeleceu-se como objetivo deste estudo analisar o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, em Palmas. A Agenda buscou fortalecer o diálogo entre diferentes atores sociais, promover a educação urbanística e a participação ativa da população na construção de políticas públicas.

Nesse sentido, para atingir o objetivo proposto pelo estudo, foi necessário analisar as políticas públicas de urbanização em Palmas sob a perspectiva do direito urbanístico, identificando suas limitações, desafios e possibilidades de aperfeiçoamento, com especial atenção para os grupos marginalizados, para compreender a relevância da participação popular na efetivação do direito à cidade e no fortalecimento da governança participativa.

Pontua-se que a Agenda Popular pelo Direito à Cidade, surgida em tal contexto, busca com a sua dinâmica fortalecer o diálogo entre diferentes atores sociais e promover a educação urbanística como ferramenta para o empoderamento da população. A proposta, inspirada no conceito de Plano de Bairro, tem, nessa perspectiva, a finalidade de articular as demandas locais com as estruturas da cidade, fomentando a participação ativa da comunidade na construção de políticas públicas mais justas e democráticas.

A metodologia aplicada ao estudo combinou métodos quantitativos e qualitativos, utilizando o método hipotético-dedutivo. A pesquisa de campo foi realizada por meio de oficinas comunitárias, promovidas pelo Palmas Participa,<sup>1</sup> que serviram como laboratório para captar dados empíricos sobre a participação popular em Palmas. Os dados empíricos coletados nas oficinas foram triangulados com as abordagens teóricas, proporcionando uma análise abrangente sobre como os conceitos de direito à cidade e participação popular são aplicados na prática.

Como conclusão do trabalho, esperava-se entender a relevância da participação popular para a formulação de políticas públicas que promovam espaços urbanos mais equitativos e democráticos. Verificou-se então que, ao acompanhar o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, foi possível compreender que as ações realizadas pelas oficinas comunitárias contribuíram para a educação urbanística e para o avanço do debate acerca do exercício ao direito à cidade em Palmas, mostrando-se tal construção como um instrumento de empoderamento da população para intervir na produção do espaço urbano local e para possibilitar aos cidadãos reivindicar os seus direitos.

## 2 A cidade e os seus aspectos singulares na produção do espaço urbano

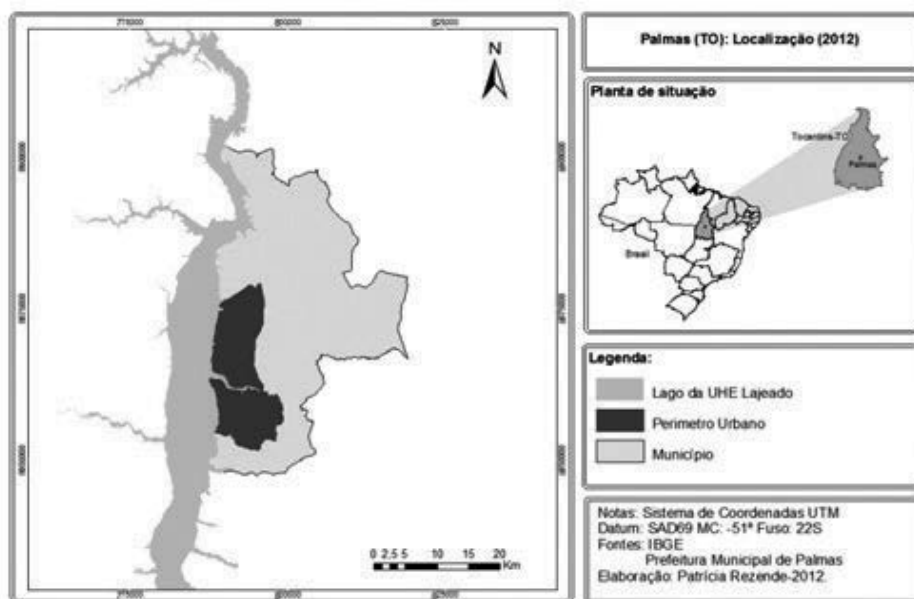
A produção do espaço urbano, um processo complexo e multifacetado, é moldada por diversos atores e interesses, que se entrelaçam na construção da paisagem urbana. Em Palmas, essa produção é marcada por uma série de aspectos

<sup>1</sup> BAZZOLI, J. A. *et al.* *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*: Palmas Participa. Palmas: EDUFT, 2017.

singulares que a distinguem de outras cidades brasileiras, revelando as contradições e desafios da urbanização no país.

Palmas, fundada em 1989, situada na mesorregião oriental do estado do Tocantins, conforme mostra a Figura 1, ocupa uma área de 2.227,329 quilômetros quadrados, a capital possui uma população de 302.692 habitantes,<sup>2</sup> apresenta um histórico de políticas urbanas que favoreceram o mercado imobiliário em detrimento aos interesses da população. A influência do capital imobiliário, aliada à ausência de um planejamento urbano participativo, resultou em um crescimento desordenado, na segregação socioespacial e na criação de áreas periféricas desprovidas de infraestrutura e serviços básicos.

Figura 1 – Mapa de localização de Palmas-TO



Fonte: BAZZOLLI, João Aparecido. *Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO*. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

Nota-se então que um dos aspectos mais marcantes nesse desarranjo territorial na cidade foi o papel do Estado como proprietário do solo urbano e desde sua fundação; ele é o principal agente na venda de terras, atuando em parceria com grandes empresas do setor imobiliário. Essa dinâmica resultou em um modelo de desenvolvimento urbano fortemente influenciado pelo mercado imobiliário, que

<sup>2</sup> IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Brasília, DF: IBGE, 2022.



prioriza a lógica do lucro em detrimento das necessidades sociais. Esse processo em desenvolvimento, aliado à concentração de terras nas mãos de poucos, configurou-se como um negócio altamente lucrativo, impulsionado pela especulação imobiliária.<sup>3</sup>

Nesse contexto, a especulação imobiliária, impulsionada por esse modelo, tornou-se um dos principais desafios para a produção de um espaço urbano justo e democrático na cidade. A valorização artificial dos terrenos, impulsionada pela expectativa de futuros ganhos, gerou um ciclo vicioso de exclusão, empurrando a população de baixa renda para as áreas periféricas, com acesso limitado a serviços e infraestrutura básica.

Portanto, a segregação socioespacial em Palmas é evidente na divisão entre as áreas centrais, mais desenvolvidas e valorizadas, e as áreas periféricas, com falta de infraestrutura e serviços básicos. Essa segregação foi resultado de políticas governamentais que favoreceram o desenvolvimento de áreas específicas, marginalizando outras.<sup>4</sup> Assim sendo, a segregação socioespacial existente na cidade se materializa nessa disparidade refletida pela falta de um planejamento urbano participativo e inclusivo, que considere as necessidades reais da população.<sup>5</sup>

Nesse viés, a ausência de um planejamento urbano participativo aprofunda a exclusão social e perpetua o ciclo de desigualdade. Sem a participação efetiva da comunidade, os planos se tornam inaceitáveis, pois tratam os habitantes como meros objetos passivos, ignorando suas demandas e aspirações.<sup>6</sup>

A partir do resultado deste estudo é possível afirmar que a experiência de Palmas, no que tange ao planejamento urbano, revela a produção do espaço urbano distorcida pela lógica do mercado imobiliário e pela ausência da aplicação, pelas autoridades instituídas, de uma gestão democrática da cidade. Contata-se que, em vez da cidade oferecer um espaço de igualdade e convivência para todos, tornou-se um campo de disputa por recursos urbanos, aprofundando as desigualdades e gerando conflitos sociais.

Compreendendo os dilemas postos, vê-se a necessidade da criação de processos que busquem alternativas, como a construção de consensos, por meio de estratégias que deem voz aos invisibilizados e a contraposição aos discursos dominantes, que favorecem aos interesses privados e naturalizam as desigualdades.

<sup>3</sup> BOTTURA, A. D. *Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO*. São Carlos: [s. n.], 2019.

<sup>4</sup> TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A formação de Palmas. *Revista UFG*, [S. l.], v. 11, n. 6, 2009.

<sup>5</sup> BAZZOLI, J. A. *Palmas em foco: contradições de uma cidade*. Palmas: Editora EDUFT, 2019.

<sup>6</sup> RODOVALHO, S. A.; SILVA, M. A. R.; RODRIGUES, W. Planejamento urbano participativo e gestão democrática em Palmas (TO) à luz da democracia deliberativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/4FpxRQhkVttXCqWR864KSJk/#>. Acesso em: 3 fev. 2022.

Por esse motivo, buscou-se com o trabalho proposto extrapolar o *convencional* e proceder a uma análise situacional em escala local, da vida cotidiana, a de dar voz aos invisibilizados e repercuti-la com a sonoridade audível e com elevado grau de incomodidade ao poder público, a partir da interligação da participação, cidade e democracia.

### 3 Participação, cidade e democracia

Interessante destacar as duas categorias principais de participação: participação social e participação popular. A participação social refere-se a uma variedade de formas de engajamento político, como conselhos, comitês e conferências, também descreve, a interação entre as instituições públicas e a população. Por outro lado, a participação popular é uma prática adotada por movimentos sociais, que não só produz novos conhecimentos a partir das classes populares, mas também serve como uma forma de ação política, garantindo a autonomia desses grupos para determinar seus próprios destinos.<sup>7</sup>

A participação popular na gestão urbana é um elemento fundamental para a garantia da efetivação ao direito à cidade e a construção de espaços urbanos mais justos e democráticos. A democracia participativa, que inclui a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões, é vista como um mecanismo eficaz para melhorar a governança e dar voz a grupos marginalizados.

Assim, a participação popular não apenas complementa os processos tradicionais de governança, mas também oferece uma via de empoderamento para os grupos mais vulneráveis, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e suas demandas incorporadas nas políticas públicas.<sup>8</sup>

A legislação brasileira, apesar de prever a participação popular, esbarra em dificuldades práticas e na resistência de grupos que se beneficiam da exclusão social. A desconexão entre a teoria e a prática resulta em um cenário onde os princípios de justiça social e equidade espacial são mais ideais do que realidades.

O direito à cidade, como proposto por Henri Lefebvre,<sup>9</sup> defende a participação ativa de todos os habitantes na construção, gestão e usufruto dos espaços urbanos. Esse direito transcende o acesso físico aos recursos urbanos, englobando a garantia de uma cidade inclusiva, democrática e sustentável, que atenda às necessidades e aspirações de todos os cidadãos.

<sup>7</sup> TRAVASSOS, R. Participação social e participação popular no processo de democratização do Estado. Participação popular ou participação social: qual é a diferença? In: *Curso de aperfeiçoamento em educação popular*. Rio de Janeiro: EPSJV, ano.

<sup>8</sup> DIAS, Selma Gomes. Reflexões acerca da participação popular. *Integração*, [S. l.], p. 45-53, 2007.

<sup>9</sup> LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução: R. E. Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

No contexto brasileiro, a legislação urbanística, apesar de prever a participação popular, esbarra em dificuldades práticas. O Estatuto da Cidade,<sup>10</sup> que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal,<sup>11</sup> e as resoluções do conselho das cidades, que orientam a participação popular na gestão urbana, frequentemente não se traduzem em efetiva participação cidadã. No contexto de Palmas, a busca por mecanismos que garantiriam a participação da comunidade nas decisões sobre a cidade tem sido um desafio constante.

A herança colonial do Brasil, marcada pelo patrimonialismo e por relações de poder baseadas em favores, contribui para a fragilidade da participação popular, que se choca com estruturas de poder históricas. A superação desse desafio exige o fortalecimento das práticas participativas e da revisão das normas e políticas que regulam o uso da terra e o direito à cidade.

Convém mencionar que a institucionalização dessas práticas participativas oferece benefícios, como a melhoria da eficiência das políticas públicas e da eficácia governamental, além, de maneira mais ampla, aperfeiçoar a governança e ampliar a esfera pública, empoderando grupos tradicionalmente marginalizados.<sup>12</sup>

## 4 Compreendendo a Agenda Popular

Entendendo inicialmente que a educação urbanística é um processo pedagógico fundamental para ampliar a compreensão da sociedade sobre o ambiente urbano e as suas dinâmicas, o processo de construção da agenda parte da premissa do desconhecimento da população acerca do planejamento urbano e pretendeu levar ao cidadão uma consciência crítica sobre o território a partir da capacitação das comunidades a participarem ativamente na construção de políticas públicas que contemplem suas necessidades reais.<sup>13</sup>

Nesse viés, a Agenda Popular pelo Direito à Cidade surgiu como uma nova proposta dentro do escopo do Palmas Participa,<sup>14</sup> buscando aprofundar o debate sobre a participação popular e fortalecer a democracia participativa na cidade. A iniciativa, inspirada no conceito de Plano de Bairro,<sup>15</sup> tem como objetivo central

<sup>10</sup> BRASIL. Lei 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jun. 2021. 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: 20 mar. 2024.

<sup>11</sup> *Idem*. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 3 fev. 2022.

<sup>12</sup> MONTAMBEAULT, F. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.

<sup>13</sup> MARICATO, Ermínia. *Erradicar o analfabetismo urbanístico*. São Paulo: LabHab, 2002.

<sup>14</sup> BAZZOLI *et al.*, 2017.

<sup>15</sup> TSUNODA, Fábio *et al.* *Territórios de direitos: um guia para construir um plano de bairro com base na experiência do Jardim Lapenna*. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

promover a educação urbanística e o empoderamento da população, para que ela participe ativamente na construção de uma cidade mais justa e democrática.

Esse processo de tomada de consciência evidencia que, para um indivíduo ou grupo agir de forma verdadeiramente cidadã, é necessário um desenvolvimento que vá além da sobrevivência básica. A educação, assim, deve transcender o simples repasse de informações desconexas e estimular uma compreensão crítica.<sup>16</sup>

Considerada uma proposta inovadora, no sentido de romper com o tradicional, buscou ampliar a participação cidadã e o fortalecimento da democracia local, contou com a parceria de diversas instituições na sua formulação, tem por finalidade fortalecer o espaço de diálogo interdisciplinar e multidisciplinar sobre a cidade, com a intervenção direta da população, entidades, movimentos sociais, especialistas, professores e interessados.<sup>17</sup>

Fundamenta-se na ideia de que a participação popular seja essencial para a construção de uma cidade mais justa, democrática e sustentável e na iniciativa de instrumentalizar os cidadãos para a participação efetiva nos processos de planejamento urbano, utilizando-se da metodologia de construção de um planejamento em escala local.

A partir dessa concepção de planejamento urbano em escala de bairro, a Agenda buscou incentivar a população a pensar em ações para a melhoria local, articulando as questões cotidianas com as questões estruturais da cidade, parametrizado pelo Plano Diretor Municipal, especialmente seus princípios basilares.

A Agenda Popular, inspirada nos Plano de Bairro,<sup>18</sup> buscou promover a participação comunitária no planejamento urbano e na gestão do território, por meio de oficinas e debates que destacaram pontos essenciais para a solidificação de uma construção realizada por um processo plural e democrático.

<sup>16</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.

<sup>17</sup> LIMA, G. F.; SILVA, K. C. S. A agenda popular pelo direito à cidade e a experiência de Palmas-TO na construção de um diagnóstico participativo. *Diálogos em Extensão*, Capim Dourado, v. 7, n. 2, p. 518-523, 2024.

<sup>18</sup> TSUNODA *et al.*, *op. cit.*

## Quadro 1 – Princípios basilares para o processo de construção da agenda popular

<b>a)</b> Operar a estruturação das atividades de campo a partir da regionalização administrativa da cidade.
<b>b)</b> Qualificar os participantes do projeto por meio de reuniões preparatórias.
<b>c)</b> Promover encontros setoriais nos formatos especificados pelo projeto.
<b>d)</b> Instigar as lideranças locais a identificar os problemas locais para exposição nos encontros propostos pelo projeto.
<b>e)</b> Pensar coletivamente, nos encontros realizados pelo projeto, meios de resolução dos problemas identificados.
<b>f)</b> Construir documentos com base nos diagnósticos da população, na sequência dos encontros, para que sejam encaminhados requerimentos públicos para órgãos municipais.
<b>g)</b> Preparar o documento da Agenda Popular e finalizar os trabalhos com a sistematização das atividades, que serão apresentados posteriormente em evento para publicização.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J.A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Tendo em vista que essa proposta tinha a finalidade de fomentar o debate crítico e bem fundamentado sobre diversos temas urbanos locais e compreender de fato os desafios que a cidade enfrenta, foi necessário, inicialmente, entender as tensões causadas pela forma como o espaço urbano é produzido na cidade, decorrentes de disputas e conflitos entre os interesses econômicos e as necessidades da população de baixa renda.

Congruente com isso, o direito à cidade, atualmente, está extremamente restrito – na maioria dos casos – à pequena elite política e econômica, que molda as cidades cada vez mais ao seu gosto. Gosto esse que, envolto em ideais neoliberais, não converge em nenhum aspecto com as necessidades da população pobre e periférica, que se vê injustiçada diante da produção de um espaço urbano excludente.<sup>19</sup>

Assim sendo, os debates foram realizados em várias regiões da cidade respeitando os eixos de atuação propostos, que se articulam com a construção da Agenda Popular, a saber:

<sup>19</sup> HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Quadro 2 – Eixos de discussão do projeto Agenda Popular pelo Direito à Cidade

EIXO	DESCRIÇÃO
1. Direito à cidade	Este eixo buscou compreender a natureza desse direito, para além do campo jurídico, e sua configuração local. Bem como entender como acontece a relação entre a construção de direitos sociais, sua inserção no sistema e sua aplicação na prática cotidiana, conformada em políticas públicas. Nesta leitura específica, o eixo funda-se na participação social (não institucional), ampliando as análises para sentimentos, percepções, historicidade e outros fundamentos legitimadores do termo. Nesse sentido, cabe neste eixo a visão da cidade nos seus variados aspectos e diversidades.
2. Direitos humanos	Neste eixo se buscou compreender o Direito à cidade como um Direito Humano coletivo emergente e que cumpre esse papel por estabelecer a ligação entre a inclusão social e a democracia participativa, condição singular que possibilita tornar as cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis. Este eixo é fundamental como balizador e essencial para parametrizar a leitura local do Direito à cidade no seu sentido ampliado proposto pelo projeto.
3. Agenda 2030	Este eixo teve a função de interligar as metas do objetivo 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), (ONU) da Agenda 2030 aos eixos estruturantes do Direito à cidade. Este eixo tem o papel fundamental de fortalecer a ideia de que os pobres não são os causadores das mudanças climática, embora sofram os seus efeitos e consequências. Tratará especialmente de mudanças climáticas.
4. Conf. da cidade	Este eixo é de extrema importância para mensurar o resultado prático dos encontros propostos. Neste sentido, será necessário integrar os debates às orientações da Conferência da Cidade (Ministério das Cidades, 2024). Por ser transversal aos demais eixos, todo o trabalho poderá servir para qualificar as lideranças para participar neste ano da Conferência local, estadual e com os delegados da Conferência Nacional. Neste eixo emerge por características naturais o debate sobre Plano de Bairros, que poderá ser o ponto fundante nas referidas conferências.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*: Palmas Participa. Palmas: EDUFT, 2017.

Cabe pontuar que, para a elaboração da Agenda, aplicou-se metodologia que combinou métodos quantitativos e qualitativos, para que possibilitasse na análise procedida a compreensão abrangente da realidade local e conjuntamente pudesse ser construídas propostas concretas para a melhoria da cidade. Lembrando que a iniciativa acadêmica se baseou na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, promovendo a articulação concreta entre a universidade e a comunidade.

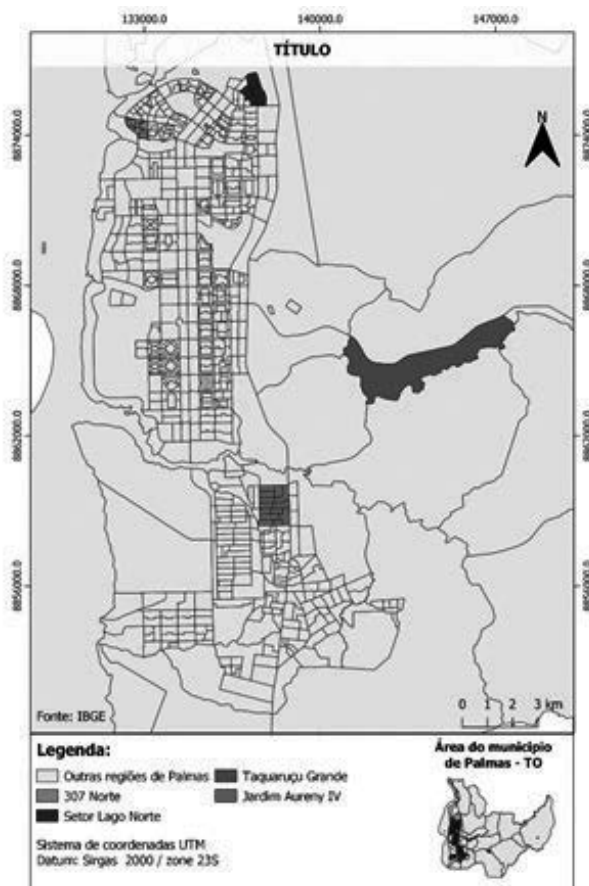
Nesse processo de construção foram agregados encontros comunitários, descritos na sequência do artigo, que se realizaram em diferentes regiões da cidade. Esse procedimento foi um dos principais instrumentos da Agenda Popular, por oportunizar a escuta ativa das demandas da comunidade, essa iniciativa buscou construir um diagnóstico participativo dos problemas urbanos e formular propostas de intervenção que atendessem às necessidades reais da população.

Portanto, a atividade propiciada pelos encontros comunitários, foi para além da identificação de problemas locais, buscou efetivamente construir soluções e encaminhamentos para o poder público, com base em diagnóstico participativo da comunidade e a articulação com o Plano Diretor Municipal, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Planejamento Orçamentário (PPA). Esse procedimento essencialmente, pela qualidade técnica, possibilita que as demandas levantadas possam ser consideradas nos processos decisórios futuros da cidade.

## 5 A Agenda e a dialética das oficinas comunitárias

A realização de oficinas comunitárias representou um elemento central na construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade. Essas oficinas, realizadas em diferentes bairros de Palmas, conforme mostra a Figura 2, buscaram promover um espaço de diálogo horizontal e democrático entre a comunidade e os especialistas, com o intuito de construir um diagnóstico participativo e real dos problemas urbanos locais, para além disso, formular propostas de intervenção.

Figura 2 – Locais onde foram realizadas as oficinas



Fonte: BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Salienta-se que o trajeto da construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, percorreu a referência em Plano de Bairro,<sup>20</sup> buscou promover a efetiva participação popular por meio dessas oficinas comunitárias, que foram divididas em três etapas: primeira, escuta ativa; segunda, diagnóstico e terceira, propostas interventivas. As etapas escalonadas visaram coletar demandas locais e capacitar os indivíduos a serem agentes transformadores de suas comunidades.

<sup>20</sup> TSUNODA *et al.*, 2019.



Foram realizados quatro encontros comunitários, mostrados na Figura 2, dois na região norte, um na zona rural e um na região sul da cidade, que permitiram um diagnóstico das demandas prioritárias de cada localidade.

Pontua-se que com a coleta das demandas nas oficinas comunitárias foi construído um eixo estrutural com a finalidade de sintetizar o material coletado e para estabelecer uma lógica metodológica no procedimento da análise qualitativa, a partir de um olhar sistêmico e temático sobre a cidade, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Eixo estrutural das demandas

<b>1)</b> Regularização Fundiária e Moradia
<b>2)</b> Transporte Público, Acessibilidade e Mobilidade
<b>3)</b> Infraestrutura, Lazer e Limpeza Urbana
<b>4)</b> Ambiental e Desenvolvimento Rural
<b>5)</b> Saúde, Igualdade de Gênero e Direito do Idoso
<b>6)</b> Educação e Segurança Pública
<b>7)</b> Participação Popular

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Pode-se então, definir claramente que as oficinas comunitárias se mostraram um instrumento eficaz para a promoção da educação urbanística e no empoderamento da população local, isso fica evidente nas várias fases do processo de construção da Agenda Popular.

Verificou-se, no movimento dessa engrenagem do mecanismo empregado na construção da Agenda, levando-se em consideração a metodologia participativa inclusiva, que os moradores tiveram a oportunidade de integrar um processo de educação urbanística, reconhecido a partir da constatação pelo estudo que os participantes das oficinas conseguiram compreender os conceitos de direito à cidade; de planejamento urbano e da participação popular; identificar os problemas urbanos que afetam diretamente suas vidas; discutir coletivamente soluções e formular propostas de intervenção; fortalecer a cidadania ativa e reivindicar seus direitos.

Importante salientar nesse contexto os aspectos concisos das atividades das oficinas realizadas, mostradas a seguir, apontando o interesse da população em discutir seu cotidiano, o local, o bairro, suas inquietações, buscando sobretudo romper o quadro estático da invisibilidade.

Quadro 4 – Descrição das atividades das oficinas comunitárias

<b>a)</b> Primeira Oficina:	Realizada no Colégio Estadual Cívico Militar da Vila União, na região Norte de Palmas, a oficina debateu as necessidades desta região, como a falta de infraestrutura básica, a carência de serviços públicos essenciais e a necessidade de melhorias no transporte público.
<b>b)</b> Segunda Oficina:	No setor Lago Norte, a oficina teve como foco a participação das crianças nas discussões sobre o direito à cidade, com atividades lúdicas e desenhos que expressaram a visão dos pequenos sobre o bairro. Portanto, além da necessidade da regularização fundiária e infraestrutura identificada pelos adultos, as crianças pleitearam espaços para brincar e de integração social.
<b>c)</b> Terceira Oficina:	Em Taquaruçu Grande, zona rural de Palmas, a oficina debateu a proposta de transformar o território em Distrito, com a comunidade expressando repúdio à iniciativa devido à falta de estudos de impacto ambiental e de um mapa delineando a área que se tornaria urbana.
<b>d)</b> Quarta Oficina:	Na Associação de moradores do Jardim Aurenly IV, região sul de Palmas, a oficina abordou as demandas prioritárias da comunidade, como a possibilidade de implementação de um projeto piloto de Plano de Bairro.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Salienta-se, entretanto, que, além da realização das oficinas, a equipe da Agenda Popular realizou visitas às localidades de Água Fria e Fumaça, em Palmas, para identificar as demandas da população, todas integradas ao documento final.

Realizado todo o processo de construção, a partir das demandas coletadas, foi elaborado um documento final (caderno) com a compilação das demandas, relacionando-as com o Plano Diretor Municipal, aos ODS, aos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável e ao PPA.

Detecta-se então que a dialética presente nas oficinas, com a troca de experiências e saberes entre a comunidade e especialistas enriqueceu o debate e contribuiu para a construção de um diagnóstico participativo mais completo e representativo da realidade local, finalizando, então, com um documento técnico legitimado pela participação cidadã.

## 6 Os resultados e a participação popular

Este estudo que analisou o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, através das oficinas comunitárias e da articulação com diferentes setores da sociedade, obteve resultados significativos, inicialmente por compreender que a participação popular na construção do diagnóstico local é essencial para mitigar os problemas urbanos em Palmas, e em seguida, por entender que a construção da Agenda somente ocorreu em razão de articulações diversas e complexas.

As oficinas comunitárias possibilitaram o levantamento das demandas da comunidade, que resultou na identificação de 54 demandas-necessidades, distribuídas pelas diferentes regiões da cidade, conforme mostra o Quadro 5. Essas demandas, que abrangem variados temas, foram classificadas a partir do eixo estrutural mostrados no Quadro 3.

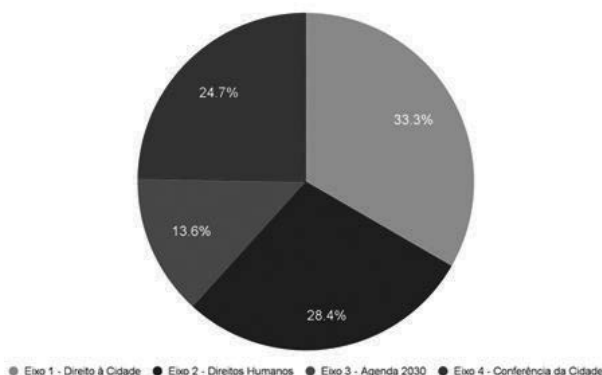
Quadro 5 – Demandas levantadas nas oficinas comunitárias

<b>a)</b> 21 demandas na região Norte (307 norte)
<b>b)</b> 13 demandas em Taquaruçu Grande (zona rural)
<b>c)</b> 12 demandas no Aurenly IV (região sul)
<b>d)</b> 8 demandas no Setor Lago Norte (região norte)

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Com as demandas analisadas, inicialmente a partir dos eixos temáticos de discussão mostrados no Quadro 2, foi encontrada a proporcionalidade mostrada na Figura 3, concentrando as demandas apresentadas no direito à cidade, com 33,3%.

Figura 3 – Distribuição das demandas por conjunto temático



Fonte: BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Na sequência das análises, foram cruzadas as demandas com o eixo estrutural, construído conforme Quando 3 e confrontadas com o Plano Diretor Municipal, o Plano Plurianual (PPA) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como resultado da análise, constataram-se discrepâncias significativas entre as necessidades da população e as políticas públicas existentes.

Essa constatação evidencia a importância da Agenda Popular como instrumento de monitoramento e cobrança por parte da comunidade, buscando garantir que as demandas levantadas sejam consideradas na elaboração e implementação de políticas públicas, conforme demonstra a distribuição de demandas mostradas na Figura 4, destacando a leitura conjunta necessária do eixo estrutural de demandas demonstradas no Quadro 3.

Figura 4 – Distribuição das demandas por conjunto temático



Fonte: BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Um dos principais achados do trabalho a partir da análise com o plano orçamentário (PPA) foi a constatação de que demandas levantadas não constavam no orçamento, algumas delas estavam no orçamento, mas não tinham sido empenhadas, outras com empenho parcial. Porém, constatou-se que das demandas orçadas não havia empenho sequer de 50% relativa à rubrica.

Para além do trabalho de coleta das demandas, obtidas por meio da participação popular na identificação dos problemas, durante as oficinas, os participantes foram estimulados a pensar em soluções viáveis e propor encaminhamentos para o poder público. Essa postura proativa, que buscou ir além de simples reivindicação, demonstrou o empoderamento da população e sua capacidade de contribuir ativamente para a construção de uma cidade melhor.

Nesse sentido, após as análises das demandas, também foi possível cruzar as informações com as indicações de soluções viáveis para os problemas apresentados, dessa observação foram extraídos indicativos para uma agenda positiva de ações, conforme mostrada no Quadro 6.

Quadro 6 – Agenda positiva de ações

<b>a)</b> Oferecer opções de moradia digna para pessoas de baixa renda, com a possível instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).
<b>b)</b> Construção de uma casa de apoio para pessoas em situação de vulnerabilidade nas ruas.
<b>c)</b> Criação de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
<b>d)</b> Implantação de hortas comunitárias.
<b>e)</b> Arborização urbana com espécies nativas do cerrado, priorizando a utilização de árvores frutíferas.
<b>f)</b> Melhoria da infraestrutura das escolas públicas da região, com a construção de quadras poliesportivas, bibliotecas, laboratórios de informática e espaços de lazer.
<b>g)</b> Ampliação da oferta de creches públicas e de período integral, para atender às necessidades das famílias trabalhadoras.
<b>h)</b> Criação de um centro de atendimento especializado para pessoas com deficiência, que ofereça serviços de fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia e terapia ocupacional.
<b>i)</b> Melhoria da acessibilidade nos espaços públicos de Palmas, incluindo as calçadas
<b>j)</b> Implementação de cursos profissionalizantes para jovens e adultos, em áreas como informática, culinária, artesanato e beleza.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Importante salientar que ao final do processo, elaborou-se um documento final, e a sua entrega para as lideranças comunitárias representou um marco importante na consolidação da iniciativa. O documento, que sintetiza as demandas levantadas, as propostas de solução e os encaminhamentos para o poder público, será utilizado como instrumento de mobilização e cobrança por parte da comunidade, buscando garantir que as necessidades da população sejam atendidas.

Os resultados da Agenda Popular comprovam a importância da participação popular na construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

## 7 Breves considerações

A Agenda Popular pelo Direito à Cidade, desenvolvida em Palmas-TO, demonstrou a importância da participação popular e da educação urbanística na construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. A iniciativa, impulsionada

pelo Palmas Participa,<sup>21</sup> fortaleceu o diálogo entre diferentes atores sociais e criou um espaço de debate permanente sobre a cidade. Representou uma experiência que contribuiu para a construção de um espaço de diálogo e mobilização social em torno das questões urbanas.

As oficinas comunitárias, elemento central da metodologia da Agenda Popular, promoveram a educação urbanística e o empoderamento da população, capacitando os moradores a identificar os problemas que afetam suas vidas, discutir soluções e formular propostas de intervenção. A escuta ativa das demandas da comunidade resultou na construção de um diagnóstico participativo, que revelou as discrepâncias entre as necessidades da população e as políticas públicas existentes no município.

Outro aspecto relevante foi a articulação das demandas locais com os instrumentos de planejamento urbano, como o Plano Diretor Municipal, o Plano orçamentário (PPA) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para buscar garantir que as ações propostas sejam efetivamente implementadas.

Verificou-se então que a Agenda Popular, como ferramenta de educação urbanística, contribuiu para o empoderamento da população, capacitando os cidadãos para a participação efetiva nos processos de planejamento urbano, quebrando paradigmas do planejamento tradicional.

Portanto, levar ao cidadão a possibilidade de: além de identificar os problemas locais, pensar em soluções e propor encaminhamentos para o poder público, empodera, reconhece a capacidade, valoriza e instiga a população a contribuir ativamente para a construção de uma cidade melhor.

A entrega do documento final da Agenda Popular às lideranças comunitárias representou marcos importantes na consolidação da iniciativa, estimulando para a continuidade do processo de participação popular na gestão urbana.

A experiência da Agenda Popular demonstrou que para a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis depende, em última análise, da capacidade da comunidade de se organizar em torno de suas demandas e direitos. A participação popular, quando combinada com a educação urbanística, torna-se um instrumento poderoso de transformação social, capaz de superar as desigualdades e construir cidades que atendam às necessidades reais da população.

O estudo concluiu que a Agenda Popular pelo Direito à Cidade se configura como um importante passo na construção de uma cidade mais justa e democrática em Palmas, Tocantins. Percebeu-se que essa iniciativa, que estimula a participação popular, a educação urbanística e o diálogo entre diferentes setores da sociedade, representa um modelo a ser seguido por outras cidades que buscam promover o direito à cidade e construir espaços urbanos mais inclusivos e sustentáveis.

<sup>21</sup> BAZZOLI *et al.*, 2017.

O planejamento territorial participativo, impulsionado pela Agenda Popular representa uma pauta de extrema relevância para a construção de uma vida em comunidade mais justa e democrática em Palmas. A continuidade dos trabalhos e o engajamento da comunidade serão fundamentais para garantir que a cidade se desenvolva de forma sustentável e atenda às necessidades de todos os seus habitantes.

O estudo demonstrou que a participação popular, quando combinada com a educação urbanística, pode ser um instrumento poderoso de transformação social, capaz de superar as desigualdades e construir cidades que atendam às necessidades reais da população.

Pontua-se, no contexto do estudo, que houve manifestações da população em relação ao período de 10 anos que a legislação estabelece para a revisão do Plano Diretor Municipal.

Entende-se que, embora exista possibilidade legal de abreviar esse tempo, a medida não se adequa aos tempos atuais. Para além disso, estudos acadêmicos têm demonstrado que as prefeituras municipais não têm executado os planos aprovados. Nesse sentido, durante o processo de construção da Agenda Popular as manifestações populares foram no sentido do fortalecimento do Plano de Bairro, integrando com a sistematização da cidade, que normalmente é feita pelo Plano Diretor.

---

#### Participation and urban education in building a popular agenda in Palmas-TO

---

## Referências

- BAZZOLI, J.A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- BAZZOLI, J. A. *et al.* *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*: Palmas Participa. Palmas: EDUFT, 2017.
- BAZZOLI, J. A. *Palmas em foco*: contradições de uma cidade. Palmas: Editora EDUFT, 2019.
- BAZZOLLI, João Aparecido. *Dispersão urbana e instrumentos de gestão*: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 3 fev. 2022.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jun. 2021. 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: 20 mar. 2024.

- BOTTURA, A. D. *Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO*. São Carlos: [s. n.], 2019.
- DIAS, Selma Gomes. *Reflexões acerca da participação popular. Integração*, [S. l.], p. 45-53, 2007.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.
- IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Brasília, DF: IBGE, 2022.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução: R. E. Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIMA, G. F.; SILVA, K. C. S. A agenda popular pelo direito à cidade e a experiência de Palmas-TO na construção de um diagnóstico participativo. *Diálogos em Extensão*, Capim Dourado, v. 7, n. 2, p. 518-523, 2024.
- MARICATO, Ermínia. *Eradicar o analfabetismo urbanístico*. São Paulo: LabHab, 2002.
- MONTAMBEAULT, F. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.
- RODOVALHO, S. A.; SILVA, M. A. R.; RODRIGUES, W. Planejamento urbano participativo e gestão democrática em Palmas (TO) à luz da democracia deliberativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/4FpxRQhkVtXCqWR864KSJk/#>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A formação de Palmas. *Revista UFG*, [S. l.], v. 11, n. 6, 2009.
- TRAVASSOS, R. Participação social e participação popular no processo de democratização do Estado. Participação popular ou participação social: qual é a diferença? *In: Curso de aperfeiçoamento em educação popular*. Rio de Janeiro: EPSJV, ano.
- TSUNODA, Fábio *et al.* *Territórios de direitos: um guia para construir um plano de bairro com base na experiência do Jardim Lapenna*. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

---

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

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Karine Corrêa Santos; LIMA, Giovanna Ferreira. Participação e educação urbanística na construção de agenda popular em Palmas-TO. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 189-208, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART09.TO.

---



# Movimentos sociais, função social da propriedade e a ODS nº 11: a construção de uma cidade inclusiva pela Ocupação Carlos Marighella, em Palhoça-SC

## **Sarah Dib Domingues Silva**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Comunitário (PPGDC) da Unicentro. Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3241-3953>.

## **Sílvio Roberto Stéfani**

Doutor em Administração e Instituição pela Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Docente no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGADM) e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Comunitário (PPGDC) da Unicentro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5871-8686>.

---

**Resumo:** A presente pesquisa consiste em um estudo de caso que objetiva, com o uso de entrevistas semiestruturadas, conhecer como se estrutura e organiza a Ocupação Carlos Marighella, localizada na cidade de Palhoça-SC, e se existem possíveis relações com as metas nº 11.1 e 11.3 do ODS nº 11. Além disso, pretende realizar uma análise crítica dos dados coletados, relacionando-os com a teoria de direito à cidade do sociólogo Henri Lefebvre. Inicialmente, faz uma contextualização histórica da função da propriedade no Brasil, bem como do papel da Organização das Nações Unidas (ONU). Segue para uma compreensão da teoria de Henri Lefebvre sobre a construção das cidades, seus espaços abstratos e espaços diferenciais. Por fim, explana o método utilizado para o manejo dos dados obtidos e as análises obtidas. Os resultados demonstraram que a Ocupação Carlos Marighella, ainda que não intencionalmente, tem atuado para alcançar os parâmetros das metas nº 11.1 e 11.3 a partir de sua estrutura, e, através da teoria de Lefebvre, percebe-se que a ocupação constrói um movimento que vai contra os parâmetros mercadológicos do espaço urbano hegemônico, sendo um ato de resistência, buscando a construção do que o autor denomina como espaço diferencial.

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

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Referencial teórico – 3 Metodologia – 4 Resultados e reflexões – 5 Conclusões – Referências – Apêndice 1.

---

## 1 Introdução

A questão da propriedade no Brasil, desde o advento da República, recebeu diferentes corporeidades, a partir das demandas que eram priorizadas à época de formulação e promulgação de cada Constituição Federal e suas legislações

correlatas. Pois, assim como todo o Direito, a questão da propriedade era um local de disputa política, econômica e social. A partir dos movimentos sociais, principalmente da década de 1970, que reivindicavam o direito à moradia como ideal balizador para se pensar as cidades e a concentração de propriedade que se preconiza, na Constituição Federal de 1988, a moradia como direito social fundamental brasileiro. Ademais, é nesse momento que se permite não só o reconhecimento de que a propriedade não é absoluta, mas de que forma o Estado poderá agir para que aquele imóvel, urbano ou rural, venha a cumprir sua função social. Aqui, se reconhece que o Estado pode, ao reconhecer que a propriedade não cumpre sua função social, desapropriar, realizar o parcelamento e edificação compulsória e aplicar o IPTU progressivo.

A atuação dos movimentos sociais, com protestos e reivindicações que se levantaram de forma contrária ao pensamento hegemônico da época, pode ser compreendida através da teoria do direito à cidade do sociólogo francês Henri Lefebvre. Para o autor, as cidades foram construídas a partir da perspectiva meramente mercadológica, do capital, e por essa razão, as cidades construíram-se em zonas segregadas por suas funções, como um produto, e não um local de moradia que garanta o bem-estar de todos, de modo igualitário. Utilizando-se das ideias de espaços abstratos e espaços diferenciais, o autor pretende explicar a ausência de políticas públicas que culminaram na segregação espacial, culminando em dar às populações mais vulneráveis.

Somente os espaços marginais das metrópoles. Para ele, é necessário que movimentos insurgentes apareçam como uma forma de garantir seus direitos e conquistar seus espaços que foram negados pela lógica capitalista.

Existem autores que defendem que o posicionamento brasileiro acerca do direito à moradia como direito social fundamental, bem como da função social da propriedade e o advento do Estatuto das Cidades se deu através dos pactos globais que a Organização das Nações Unidas (ONU) formulou e que o Brasil se tornou signatário, principalmente após a ditadura empresarial-militar.

Apesar das discussões que permeiam o tema, não é possível desconsiderar o papel global da ONU na fixação de direitos humanos em inúmeras esferas. Desde a proibição da tortura até a diminuição de gases na atmosfera, o órgão se tornou um elemento chave na colaboração global por um planeta mais humano e sustentável.

Como atuação mais recente, a ONU formulou a Agenda 2030 que objetiva cumprir 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até o ano de 2030. Entre os temas prioritários há a erradicação da fome, o combate à desigualdade de gênero, a construção de cidades sustentáveis etc.

Nessa toada, este estudo de caso pretende realizar uma análise crítica da atuação da ocupação urbana Carlos Marighella, localizada na cidade de Palhoça-SC,

na construção de uma cidade mais acessível e inclusiva, nos termos do ODS 11 e as metas 11.1 e 11.3 da Agenda 2030 da ONU. Conjuntamente, pretende-se realizar uma análise dos aspectos que rondam a ocupação a partir da teoria de Henri Lefebvre.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 A função da propriedade no Brasil: evolução e dilemas

A questão da propriedade no Brasil passa por constantes debates e evoluções desde que foi tratada legislativamente pela primeira vez. Por exemplo, a Constituição de 1824 já previa, em seu art. 179, *caput* e inciso XXII, a inviolabilidade da propriedade privada, ressalvando as hipóteses de expropriação em razão de interesse do Estado, com a respectiva indenização devida.<sup>1</sup> Somente no ano de 1946, o Estado brasileiro passou a prever o condicionamento da propriedade privada ao bem-estar social, no art. 147 da Constituição Federal promulgada à época.<sup>2</sup>

Dentro do período pós-guerra, o foco nacional se transformou em investimentos na industrialização do país, gerando uma intensa migração populacional das zonas rurais para os centros urbanos. Assim, nos anos 1960, o Brasil já era majoritariamente urbano e por tal fenômeno ter ocorrido de forma tão desordenada e sem políticas habitacionais e de políticas públicas efetivas em nível nacional, o país se encontrava em uma profunda crise habitacional e urbana.

Foi nesse cenário que, em 1963 e 1964, inclusive dentro do regime ditatorial empresarial-militar, sob o governo de João Goulart, ocorreu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), também denominado de Seminário da Quitandinha. Levantando a necessidade das reformas de base, arquitetos de todo o país debateram as crises urbanas e habitacionais e construíram propostas inovadoras de planejamento e de políticas públicas.<sup>3</sup>

Foi a partir do SHRU que surgiu o Plano Nacional Territorial (PNT), com base nos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que definiu

<sup>1</sup> BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>2</sup> *Idem*. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Rio de Janeiro: República dos Estados Unidos do Brasil, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>3</sup> BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2007, Belém. *Anais (...)*. Belém: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1236/1219>. Acesso em: 25 set. 2024.

diretrizes gerais de desenvolvimento territorial – demográfico; a interligação dos diversos planos regionais, sua vinculação aos planejamentos de caráter econômico e dos grandes empreendimentos de interesse nacional, de forma a se obter o desenvolvimento físico e integrado/orgânico das diversas regiões do país.<sup>4</sup>

Na perspectiva de Bonduki e Koury, o golpe militar interrompeu as possibilidades de efetiva aplicação dos planejamentos. Houve a aplicação parcial pelo governo João Goulart com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) nos anos seguintes. Entretanto, considerando os posicionamentos progressistas e contrários aos ideais conservadores do golpismo, muito dos debates e das proposições do SHRU foram ignoradas.<sup>5</sup>

Com o reestabelecimento da democracia e a construção de uma nova constituinte, os debates populares pela reforma urbana ante as décadas de omissão executiva voltaram à tona, culminando na construção, pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e outros entes populares, de uma emenda popular que conseguiu angariar 160 mil assinaturas na época. Para Maricato,<sup>6</sup> os principais objetivos da emenda eram:

Em relação à propriedade imobiliária urbana-instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.

Em relação à política habitacional-programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcionais à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.

Em relação aos transportes e serviços públicos-natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.

Em relação à gestão democrática da cidade-conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

Ainda que muito dos debates centrais reivindicados nessa emenda tenha sido deixado de lado, de acordo com D'Ottaviano & Ottero,<sup>7</sup> os avanços alcançados só

<sup>4</sup> FRANCISCONI, Jorge Guilherme. As sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano do Brasil (1963-2024). *Boletim Regional, Urbano e Ambiental Ipea*, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13918>. Acesso em: 30 set. 2024.

<sup>5</sup> BONDUKI; KOURY, *op. cit.*, 2007.

<sup>6</sup> MARICATO, Ermínia. *Reforma urbana: limites e possibilidades. uma trajetória incompleta. globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

<sup>7</sup> D'OTTAVIANO, Camila; VANALE OTERO, Estevam. Ocupações: moradia e resistência. *Interfaces – Revista de Extensão da UFMG*, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces/article/view/36683>. Acesso em: 26 jul. 2023.

foram atingidos pela intensa pressão dos movimentos sociais da época, principalmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Já para Pereira, Vieira e Sousa Junior,<sup>8</sup> essa mudança significativa na postura do Brasil com relação à propriedade privada ocorreu em razão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, pois

a influência da violação de direitos humanos durante a guerra fria bem como do período de ditadura militar fez o Brasil ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, o que fez a Constituição Brasileira de 1988 garantir aos cidadãos, direitos sociais como a moradia, essa por sua vez, como processo de dignidade humana, daria a seus cidadãos a condição efetiva de pessoa em sua essência.

Foi aqui que a Constituição Federal brasileira passou a adotar um posicionamento menos influenciado pelos ideais liberais de John Locke e o absolutismo da propriedade privada e aderiu à ideia de função social da propriedade. Tal ideia se corrobora ao se observar os artigos 182 e 183, que preveem relevantes inovações legais, inclusive acerca de políticas de desenvolvimento e habitação urbanas para as cidades:

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

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

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (...).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> PEREIRA, Georgja Martins; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; VIEIRA, Anderson Henrique. Marco Legal da Urbanização no Brasil: reflexos na função social da propriedade. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 77-94, 2022. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/viewFile/14541/8757>. Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>9</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 26 jun. 2023.

De maneira inédita, o Brasil passou a prever a necessidade da criação de planos diretores pelos municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como a necessidade de que as propriedades urbanas também estejam sujeitas a uma função social.

Ainda no âmbito da função social da propriedade, a Constituição foi inovadora ao prever que, na ocasião do descumprimento da função social de propriedade urbana, poderá o proprietário, além da já prevista desapropriação, possa ter o parcelamento da propriedade, a edificação compulsória, além da aplicação de IPTU progressivo.

No ano de 2000, com a Emenda Constitucional nº 26, o Brasil passou a prever o direito à moradia dentro do rol dos direitos sociais fundamentais.

Buscando uma iniciativa à urbanização que englobasse as demandas sociais, políticas e econômicas, com influência dos planos construídos no Seminário da Quitandinha, foi promulgado no ano de 2001 o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10257/2001). A lei federal previu a obrigatoriedade da criação de Planos Diretores sob pena de sanções aos entes da federação, fixando como objetivos principais, em seu art. 2º, incisos de I a XX. Enfatizam-se aqui os incisos I e II, que preveem a gestão democrática das cidades e seus respectivos planejamentos urbanos e suas principais demandas para a construção de um espaço urbano democrático e igualitário:<sup>10</sup>

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

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

Desde sua promulgação, as cidades que não possuem Plano Diretor diminuíram drasticamente. Atualmente, segundo dados do IBGE do ano de 2022, 53,1% dos municípios brasileiros possuem plano diretor.<sup>11</sup>

Ainda com objetivo de incentivar o desenvolvimento sustentável e igualitário, surgiu a partir da promulgação do Estatuto das Cidades, em 2009, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, um programa de acesso à moradia, que integrou os

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>11</sup> *Idem*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). *Gov.br*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basic-as-municipais.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

demais programas habitacionais vigentes à época, para as populações de baixa renda (de 0 a 3 salários mínimos), que criou, em sua primeira fase, 1 milhão de novas moradias.

Entretanto, apesar do programa MCMV ter atingido a quantidade de 5,5 milhões de casas construídas desde sua criação, o *déficit* habitacional brasileiro não diminuiu,<sup>12</sup> o que, segundo Maricato, ocorreu em razão da ausência de planejamento dos efeitos dos investimentos realizados em infraestrutura e habitação, que, em primeiro momento, geraram a possibilidade habitacional para os beneficiários do programa MCMV. Entretanto, em um segundo momento, por conta dos elementos de especulação imobiliária, geraram uma inflação sem precedentes que afastou, mais uma vez, as populações menos abastadas das regiões centrais das cidades.

Essa divisão espacial das cidades entre centro e periferia, sendo estes respectivamente para as populações rica, de classe média e pobre, acompanha o desenvolvimento urbano do Brasil desde seu início, com o êxodo rural do início do século 20, e que os programas habitacionais não foram capazes de solucionar e garantir cidades igualitárias e democráticas.<sup>13</sup>

Para Pereira, Vieira e Sousa Junior, essa divisão espacial formada pela urbanização acelerada e desgovernada faz com que as populações com menos renda sejam as mais vulneráveis a todo tipo de violência bem como à falta de assistência, infraestrutura e de políticas públicas em comparação a aqueles que espacialmente se localizam no centro, denominando esse permanente estado de dicotomia e tensão de conflitos urbanos.<sup>14</sup> Conflito urbano, segundo o Observatório de Conflitos Urbanos, é

(...) todo e qualquer confronto ou litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolva pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado) e se manifeste no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos etc.). Manifestação coletiva que tenha a cidade como espaço e objeto de suas reivindicações.<sup>15</sup>

Considerando o conflito permanente que permeia os cenários urbanos no Brasil, juntamente com o *déficit* habitacional e a omissão do Estado em garantir os direitos sociais garantidos constitucionalmente, resistem em meio à hostilidade desse conflito os movimentos sociais que reivindicam a plena moradia e o direito

<sup>12</sup> D'OTTAVIANO; VANALE OTERO, 2023.

<sup>13</sup> MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

<sup>14</sup> PEREIRA; SOUSA JUNIOR, 2022.

<sup>15</sup> OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS URBANOS DO RIO DE JANEIRO. Conflito Urbano. *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://observaconflitosrio.ippur.ufrj.br/site/apresentacao.php#5>. Acesso em: 26 jun. 2023.

à cidade para as populações marginalizadas, que têm organizado e efetivado ocupações urbanas, com o fim de alcançar os direitos sociais que permanecem estagnados pela iniciativa estatal.

## 2.2 Direito à cidade por Henri Lefebvre

Para Henri Lefebvre, por mais que as cidades sejam centros onde se encontram as riquezas, os artesanatos, os comércios de uma região, concentram sua principal função através de suas ruas, praças, edifícios, monumentos...na festa. É uma festa por concentrar em si um consumo improdutivo, somente pelo prazer, pelo prestígio, nada além de riquezas e objetos de alto valor.

Para Lefebvre, a cidade sempre foi o palco das maiores transformações sociais, pois a própria cidade é a gênese, o meio e o objetivo final das disputas entre as camadas sociais. A cidade não é somente um espaço físico, mas um espaço de constante disputa que escancara o funcionamento da sociedade como um todo.

Assim, define Lefebvre: “A estrutura social está presente na cidade, é aí que ela se torna sensível, é aí que significa uma ordem. Inversamente, a cidade é um pedaço do conjunto social; revela porque as contém e incorpora, na matéria sensível, as instituições, as ideologias”.

Por compreender o papel de autorreflexão que cumpre as cidades ao escancarar a luta de classes em suas estruturas de funcionamento, Lefebvre nos mostra que as classes dominantes detêm o controle dos espaços urbanos e que, por essa razão, reduz o espaço da cidade a espaços utilitaristas segregados em suas funções, inclusive colocando a classe trabalhadora em locais cada vez mais distantes dos centros urbanos modernos.<sup>16</sup>

Por essa razão, defende o autor o conceito de direito à cidade, não em uma tentativa de retomar a *festa* das cidades antigas, mas de uma ruptura, uma construção de uma nova lógica de cidade que não é norteadas pelas lógicas do capital. Descreve Lefebvre<sup>17</sup> que: “O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como o direito à vida urbana, transformada, renovada”.

Defende Lima que para Lefebvre, é necessário aliar a construção de conhecimento crítico com estratégias políticas que culminem nos movimentos de insurgências urbanas, que buscam romper com o funcionamento atual das cidades. Para a autora,

(...) o autor aposta na possibilidade de delinear espaços sociais que permitam a construção de algo radicalmente diferente, resultando na

<sup>16</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2010.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 117.



produção de uma cidade renovada que se tornará obra e não produto. Nesse sentido, o direito à cidade se afirma como apelo, como exigência e se manifesta como “forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto de propriedade) estão implicados no direito à cidade (...).<sup>18</sup>

Para ele, ao mesmo tempo que a cidade promove a segregação, ela permite a práxis, que é o que levará a produção de conhecimento utópico, o vislumbre acerca das possibilidades de uma nova relação com o urbano.

Aqui não se pretende delimitar o direito à cidade em um mero conceito, pois, conforme Calgaro Hermany e Silva mencionam que

(...) o projeto do direito à cidade não comporta um conceito imutável, atemporal e dissociado da realidade histórica. É aberto. Isso porque “o cenário do futuro ainda não se encontra estabelecido” (LEFEBVRE, 1999, p. 108), nem “pode ser previsto como se acreditou por muito tempo poder anunciar, extrapolando, em nome da história e de seu sentido, o futuro da sociedade dita industrial” (LEFEBVRE, 2019).<sup>19</sup>

Em síntese, descreve Lefebvre em sua teoria que o direito à cidade culminará na construção dos espaços diferenciais em contrapartida aos espaços abstratos segregacionistas formados pela lógica hegemônica. Para ele, o uso do termo diferencial advém da necessidade de que, para a construção de uma nova lógica para a cidade, tenha-se o direito à diferença, o que não ocorre pela lógica de homogeneidade do capital. Para o autor, a construção de lógicas insurgentes por aqueles que a lógica hegemônica tenta apagar são uma forma de resistência a essa cidade produto.

Por essas noções, compreendemos que a construção das cidades diferenciais passa por dar voz aos apagamentos e para aqueles que resistem a cidade produto, para que esta se torne uma cidade em um local de emancipação dos indivíduos e de completa experiência do urbano.<sup>20</sup>

### 2.3 A ONU e seu papel na mobilização global por direitos: da Declaração Universal dos Direitos Humanos aos ODS

A ONU, nascida em um contexto pós-guerra, tem como pilar principal desde sua gênese, em 1945, a busca pela paz e segurança mundial, bem como a cooperação

<sup>18</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019. Disponível em: [https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UFBA-2\\_0efbefdd3b996f381efcc52a3ff028be](https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UFBA-2_0efbefdd3b996f381efcc52a3ff028be). Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>19</sup> CALGARO; HERMANY; SILVA, 2019.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

entre as nações para resolução de problemas na ordem econômica, social, cultural, humanitária, entre outros, realizando pactos, acordos e tratados com os respectivos países membros.<sup>21</sup>

Um dos primeiros documentos oriundos da ONU é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, com 30 artigos de extrema relevância, contendo entre eles a afirmação de que “ninguém poderá ser sujeito à tortura ou qualquer outro tratamento ou punição cruel, desumano e degradante”, bem como “todos têm direito a liberdade de expressão e de opinião”.<sup>22</sup>

A partir dessa declaração foram criados dois tratados no ano de 1966: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), dos quais o Brasil é signatário.

O PIDESC é um documento fundamental que enfatiza a necessidade de adotar medidas de justiça social, debatendo questões fundamentais como trabalho, saúde, educação, e cultura. Por exemplo, o artigo 11 discorre sobre a necessidade dos países signatários garantirem plena moradia a todo cidadão: “(...) reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida”.<sup>23</sup>

Para o Brasil, o pacto reforça alguns princípios e direitos fundamentais, como por exemplo o acesso universal à educação e à saúde previstos também na Constituição Federal de 1988.

A ONU, em 1992, realizou a Conferência da ONU pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, e dela surgiu a Agenda 21, que, dentre 4 seções e 40 capítulos, abrangeu demandas além da necessidade de construir um meio ambiente sustentável como objeto restrito e estático, mas também todos os aspectos que englobam a humanidade e suas necessidades para o novo milênio, denominando tal iniciativa de desenvolvimento sustentável para os Estados. Aqui, houve a compilação de demandas que vão desde a erradicação da pobreza, o fortalecimento de políticas para a infância e juventude, o combate ao desflorestamento e as possibilidades de promoção de iniciativas locais para alcance das demandas elencadas.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Charter*. Stockholm: UE, [2023]. chap. I. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>22</sup> UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. [S. l.], 1948]. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>23</sup> ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, [S. l.], [2024]. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>24</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Biblioteca da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 1995. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod\\_resource/content/0/Agenda%2021.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod_resource/content/0/Agenda%2021.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

No ano de 2000, a ONU promove mais uma conferência mundial com o objetivo de discutir as demandas para o novo milênio. Assim, a partir das demandas apontadas na Agenda 21 nasceu, no ano de 2000, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM foram fixados em 8 principais pontos, conforme expõe a figura publicitária a seguir:

Figura 1 – Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)



Os oito objetivos, com suas respectivas metas, foram fixados abrangendo as mais urgentes demandas globais para o novo milênio, a serem alcançadas até o ano de 2015.<sup>25</sup>

Em 2003, o Brasil instaura um grupo de trabalho com o fim de fiscalizar as iniciativas do Estado em atingir as metas do ODM, inclusive fixando metas específicas em âmbito nacional, ultrapassando o número daquelas estipuladas pela ONU.<sup>26</sup>

Após quinze anos do advento dos oito ODM e atingida a data limite dos ODM, em setembro de 2015 é feito um novo pacto global, denominado de Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, com 17 objetivos.

Os ODS contidos na Agenda 2030 da ONU, firmada no ano de 2015, nasceram a partir de um pacto mundial com o fim de erradicar problemas sistêmicos e graves que não foram atingidos e nem abrangidos pelos pactos anteriores. Os 17 ODS e as 169 metas a serem alcançadas até 2030 englobam temas como a fome, desigualdade de gênero, produção de energia limpa, a construção de cidades sustentáveis, entre outros.

<sup>25</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Millenium Declaration*. New York: UE, 2000. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>26</sup> ROMA, Júlio César. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e sua transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Revista Cienc. Cult.*, São Paulo, 2019. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-672520190001\\_00011&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-672520190001_00011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 jun. 2023.

Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Conforme se extrai de trecho preambular da agenda, há o objetivo de “não deixar ninguém para trás”, partindo da concepção da união indissociável de três pilares essenciais para o desenvolvimento sustentável: economia, sociedade e meio ambiente.<sup>27</sup>

### 2.3.1 ODS nº 11: Cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis

Entre os 17 ODS previstos na Agenda 2030, o presente artigo realizará um enfoque em compreender e aprofundar no Objetivo nº 11 que prevê como foco “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Dentro do ODS nº 11, temos as seguintes metas:

11.1. até 2030, garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura e a preço acessível, e aos serviços básicos, bem como assegurar o melhoramento das favelas.

11.2. até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

11.3. até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: A/RES/70/1. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Gov. br, Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil\\_Amigo\\_Pesso\\_Idosa/Agenda2030.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

11.4. fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5. até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

11.6. até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7. até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a. apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.b. até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

11.c. apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Conforme os verbos utilizados na delimitação do próprio objetivo já demonstra, as metas relacionadas ao ODS nº 11 envolvem a construção de habitações mais seguras, o acesso amplo a serviços de mobilidade, aumentar o número de espaços habitacionais com capacidade de resistir à desastres naturais, ampliar os espaços arborizados para o lazer, garantir a participação popular no planejamento das cidades, entre outros.<sup>28</sup> A análise que este estudo pretende realizar terá como foco as metas nº 11.1 e 11.3.

## 2.4 A Ocupação Carlos Marighella

A Ocupação Carlos Marighella é um movimento político de luta por moradia que surgiu no início de 2022 na cidade de Palhoça, no estado de Santa Catarina.

<sup>28</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: Tomar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. *Gov.br*, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>. Acesso em: 27 jun. 2023.

O movimento é composto por trabalhadoras e trabalhadores de diversos setores sociais, inclusive de pessoas politicamente organizadas.

Seu nome é em homenagem ao guerrilheiro Carlos Marighella, fundador da Aliança Nacional Libertadora (ALN), durante o período da ditadura militar, e foi assassinado pelo departamento de ordem política e social (DOPS). Marighella foi deputado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e segue sendo um símbolo de resistência dentro das alas à esquerda no país.

A organização da ocupação se inicia principalmente pela mobilização política do movimento Unidade Classista (UC) que é a corrente sindical e operária do Partido Comunista Brasileiro (PCB). A UC tem a luta por moradia como uma de suas principais bandeiras e mobilizações de luta, organizando núcleos e comitês de base para discutir a temática, iniciando ocupações em diversos locais do Brasil.<sup>29</sup>

Em maio de 2022 a ocupação Carlos Marighella posta um manifesto em sua rede social *Instagram*, anunciando sua fundação oficial e declarando seus ideais e objetivos de luta,

#### Manifesto do Povo Organizado

Somos o povo organizado e declaramos que não aceitamos gastar mais que a metade do nosso salário com aluguéis. Não é justo que um aluguel custe mais que nosso alimento. Aliás, nenhuma despesa pode ser maior que o alimento, a saúde, a educação, a segurança e o transporte das nossas famílias. Hoje é o fim de tudo isso. Hoje começamos uma nova etapa das nossas vidas, trocamos o eterno esperar pela esperança guerreira. No passado fica toda a incerteza e o sofrimento de esperar do Estado qualquer solução para nossos problemas sociais.

Escolhemos ter um futuro de luta, escolhemos lutar em pé a viver de joelhos.

Não temos medo da violência do Estado. Já sofremos violência desde sempre, afinal passar fome, sentir frio e não ter teto é uma violência cotidiana a qual não vamos mais suportar.

Não temos medo de prisão, já estamos presos em nossas casas alugadas uma vez que nossa renda sequer sobra para que possamos passear, ter lazer etc. Viver bem a cidade que a gente mora é impossível. Aqui vivemos, aqui lutamos.

Estamos organizados para conquistar a liberdade, a terra, o teto e o trabalho. Avisamos a sociedade que nós, o Povo Organizado, decidimos lutar por todos os meios que sejam necessários para denunciar o plano

<sup>29</sup> DOMINGOS, Larissa Miranda. *Aqui no Cambirela, resiste Marighella*. O direito à cidade e a Ocupação Carlos Marighella. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Filosofia e Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle>. Acesso em: 20 nov. 2024.

das elites e da especulação imobiliária que torna cada vez mais difícil ter um teto para morar. Entendemos que por isso devemos ocupar, resistir e produzir uma nova forma de moradia popular.

Não queremos casas apenas para morar, queremos um lar onde possamos viver bem a cidade. Viver bem a cidade significa ter transporte público e livre, ter saúde, ter educação, ter segurança, ter diversão e ter alimento saudável. Viver bem a cidade impõe que se conquiste trabalho, terra, teto e liberdade para todos e todas.

Exigimos espaços públicos e coletivos para poder plantar alimentos; Exigimos educação infantil gratuita, de qualidade e pública perto de nossas casas; Exigimos educação libertadora em tempo integral para nossos jovens; Exigimos que a Universidade seja pública e gratuita para todos; Exigimos tudo que faça a gente ser feliz, ser saudável, ser próspero, ser educado e ser sonhador dos sonhos mais lindos. A liberdade nós vamos conquistar lutando. Somos o Povo Organizado, estamos juntos e somos fortes. Viva a luta por Moradia Popular! Com luta, com garra, a casa sai na marra!

Ocupação Carlos Marighella, aqui vivemos aqui lutamos.<sup>30</sup>

Inicialmente a ocupação se deu em um conjunto de prédios abandonados há mais de sete anos, com mais de 100 famílias organizadas, porém a mobilização foi violentamente reprimida por moradores da região que praticaram atentados contra as famílias e posteriormente por forças policiais e da própria prefeitura de Palhoça, que, no início de junho, despejaram as famílias que ali residiam e as encaminharam para um ginásio de esportes.

No mês seguinte, a ocupação realizou uma assembleia para decidir os rumos da organização, e Carlos Marighella reiniciou as ocupações em outra região da cidade, onde permanecem até o presente momento.<sup>31</sup>

Os trabalhos da ocupação vão desde reformas e construções internas para possibilitar moradias dignas para as famílias, construção de espaços de lazer para as crianças, construção de uma horta comunitária para a produção de alimentos até a realização de eventos culturais e formativos, mutirões de saúde e cursinhos populares. A seguir, algumas imagens divulgadas pela ocupação para ilustrar os trabalhos realizados pelo movimento:

<sup>30</sup> OCUPAÇÃO CARLOS MARIGHELLA. *Manifesto do Povo Organizado*, [S. l.], maio 2022. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CdQdswXOYhW/?igsh=MTdlldDUxY2d1b2Noaw%3D%3D>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>31</sup> DOMINGOS, 2023.

Figura 3 – Construção de uma horta comunitária



Fonte: MARIGUELA SC. *Festa do Dia das Crianças*. Palhoça, 12 out. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/DBJ-KJ7PFWq/?igsh=MXg40Gttejd5NGx3dA==>. Acesso em: 25 nov. 2024.

Figura 4 – Escola Popular Carlos Marighella



Fonte: MARIGUELA SC. *Festa do Dia das Crianças*. Palhoça, 12 out. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/DBJ-KJ7PFWq/?igsh=MXg40Gttejd5NGx3dA==>. Acesso em: 25 nov. 2024.

Através da organização e cooperação popular, há quase três anos a Ocupação Carlos Marighella permanece resistindo e construindo um espaço para dar qualidade de vida e expectativa de futuro para as famílias que ali residem, baseando-se nos princípios constitucionais de direito à moradia e do direito à cidade, além dos pactos por direitos humanos da ONU de que o Brasil é signatário.



### 3 Metodologia

O presente estudo de caso tem por objetivo compreender os aspectos que rondam a vida dos moradores da ocupação Carlos Marighella, localizada na cidade de Palhoça, no estado de Santa Catarina, bem como analisar se a auto-organização da ocupação contribui para as metas 11.1 e 11.3 da ODS 11 da Agenda 2030 da ONU. Além disso, pretende-se realizar uma análise a partir da perspectiva do sociólogo Henri Lefebvre sobre direito à cidade.

A abordagem escolhida aqui foi a pesquisa qualitativa, pela capacidade que esta tem de possibilitar o mergulho nas problemáticas de um determinado contexto, seus dinamismos entre os indivíduos que a compõem e suas organizações sociais buscando além das respostas, a produção de um novo conhecimento para a sociedade acerca daquela temática.

Ademais, a pesquisa se configura como estudo de caso, pela capacidade de tal método de possibilitar a análise “de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos”.

O instrumento utilizado para realizar a coleta de dados foram entrevistas semi-estruturadas feitas com cinco membros da ocupação, de ambos os gêneros, com idades entre 20 e 36 anos, com escolaridade de ensino fundamental incompleto e acima. Para a realização das entrevistas, foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com a anuência de todos os participantes para a utilização dos dados fornecidos.

As entrevistas foram realizadas na segunda quinzena do mês de junho de 2023, e a seleção dos participantes foi feita, segundo informações de um dos membros, através de assembleia realizada entre os moradores da ocupação para deliberação acerca da participação na pesquisa, sem qualquer interferência ou participação da agente deste estudo. Por se tratar de uma análise de conteúdo, o estudo partirá, primeiramente, de uma análise a partir das metas 11.1. e 11.3 do ODS nº 11 e posteriormente, para uma análise a partir das perspectivas do sociólogo Henri Lefebvre. As perguntas realizadas englobavam questionamentos para delimitação do perfil dos participantes, bem como interrogações acerca de como funciona a organização da ocupação e seus conhecimentos acerca dos ODS (conferir Apêndice 1).

### 4 Resultados e reflexões

No corpo das análises, os integrantes serão mencionados com os termos fictícios de P1, P2, P3, P4 e P5. Acerca das perguntas destinadas a conhecer o perfil dos participantes, temos as seguintes informações coletadas:

Quadro 2 – Perfil dos entrevistados

Participantes	Faixa etária	Escolaridade	Gênero	Estado civil
P1	33	Médio completo	Feminino	Divorciada
P2	20	Médio completo	Masculino	Solteiro
P3	24	Médio completo	Feminino	Solteria
P4	36	Fundamental incompleto	Masculino	Casado
P5	30	Superior completo	Masculino	Solteiro

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Com relação às motivações que levaram cada participante a se tornar morador da ocupação, temos os seguintes relatos:

Quadro 2 – Relatos dos participantes sobre as motivações que os levaram a compor a Ocupação

(Continua)

Participantes	Motivações para integrar a Ocupação
P1	“(…) eu pagava um aluguel bem alto, só que como eu te falei, eu tenho quatro crianças, eu tenho uma filha de 16 anos, uma de 14, um menino de 10 e uma de 8. Então, uma mãe solteira com quatro filhos é bem complicado, né? Eu pagava um aluguel de bem mais de mil reais, não tinha condição, assim, de pagar, eu pagava assim ao extremo, tinha dia que eu faltava de pagar, atrasava, e às vezes acumulava conta de luz, então era bem complicado mesmo. (...) foi por isso que eu vim pra cá, por causa da condição de pagar aluguel, porque se a gente pagasse aluguel, a gente não tinha o alimento, eu digo assim, o almoço, a janta, o café, a merenda, não dava pra ter tudo, né? (...)”
P2	“Bom, a minha condição, vamos supor, era boa. Minha condição de vida era boa, eu trabalhava no mercado livre e eu era representante de envios. Então, a gente morava em prédios, num prédio. E depois disso, vamos supor, tudo começou a desandar. Eu fiquei sem trabalho, a minha irmã também saiu do trabalho. Foi quando a gente veio para cá pra Ocupação Carlos Marighella. (...) Bom, foi coisa rápida assim, sabe? Tipo, eu estava desempregado no momento, eu tinha acabado de ser desempregado e a gente estava sem condições de pagar aluguel no momento. Então, apareceu uma moradora daqui da ocupação Carlos Marighella me explicando a situação, como era, e se eu queria fazer parte da ocupação e eu aceitei. (...) Foi, foi a falta de emprego que levou a gente a vir para cá. Mas em nenhum momento me arrependo de vir para cá. Para mim está sendo uma experiência nova e uma experiência muito boa (...)”

(Conclusão)

Participantes	Motivações para integrar a Ocupação
P3	<p>“Bom, eu vim pra cá por conta também que eu vim atrás de trabalho, né, ter uma vida melhor. E por conta também que pra cá o aluguel ali é muito caro. Então a ocupação Carlos Marighella, ela me apoiou, me abraçou, né, e me deu essa oportunidade de poder ficar aqui. (...) Bom, eu no Pará tinha uma condição menos favorável, né, porque eu trabalhava, só que aí quando eu fiquei desempregada, ficou bem complicado, por conta do desemprego, e lá é mais difícil de trabalhar do que aqui. E aí, eu acabei ficando com o aluguel atrasado, passei por um momento difícil, fiquei com os dois meses atrasado, aí veio conta por cima de conta, fatura. (...) Sim, sim. Por conta, mais do que por causa do aluguel, né, porque o salário, aí já marcou na minha, né, como eu sou mãe, tenho dois filhos aqui morando comigo, é, pude dar uma condição melhor, né, comecei a sobrar mais dinheiro, poder comprar as coisas”.</p>
P4	<p>“(…) Olha só, minha vida financeira, eu trabalho de gari, eu sou gari. O valor que a gente ganha no serviço é bastante pouco e não tem condições nenhuma de pagar um aluguel, porque o aluguel aqui infelizmente é caríssimo. O aluguel aqui está fora do limite e tem, além de pagar caro, tem limites. O proprietário, o dono, ele exige limites de coisas que, mesmo que a gente está pagando caro, a gente não tem direito de botar acima de três pessoas na kitchenette ou na casa, seja lá o que for. Ele exige também não colocar animal, coisa que muita gente gosta de criar, e isso aí impossibilita muito de a gente conviver de aluguel. Nossa casa própria é outra coisa (...)”.</p>
P5	<p>“Eu passo a integrar a ocupação antes dela existir. Eu faço parte do grupo que organizou a ocupação. Então, seis meses antes já vinha sendo construído os percursos, reuniões com famílias, para que a gente pudesse chegar até o dia de fato de ocupar. Então, bem antes mesmo de existir a ocupação. (...) aí, passei três meses morando em favor. Sendo que, ao longo desse período, a gente já estava organizando e pensando a ocupação. Então, como eu estava no grupo político que estava pensando e organizando a ocupação e já estaria atuando nessa luta, eu unia o útil ao agradável, que também era lutar com a moradia para mim, visto que eu já estava morando de favor. (...) Pelo fato de você não ter que pagar aluguel, não ter que pagar outras contas. Então, isso te permite poder acessar outras coisas como, por exemplo, comer melhor, sair para outro lugar, acesso à cultura, lazer, o que antes não dava. Até quando eu estava morando de aluguel, antes de morar de favor, o dinheiro do salário só dava para o aluguel e para as necessidades básicas. Então, a qualidade de vida melhora porque garante que você possa investir aquele dinheiro que você jogava todo para o aluguel ou para outras coisas, você investe mais em si mesmo (...)”.</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Percebe-se pelos relatos coletados que todos os membros entrevistados ingressaram na ocupação motivados pela impossibilidade financeira de pagar os aluguéis da região, em razão de súbito desemprego ou capacidade salarial baixa.

Com relação ao nível de conhecimento acerca dos ODS, somente um entre os cinco entrevistados disse conhecer, sendo a maioria definindo o nível de conhecimento sobre o tema em 1 – nenhum conhecimento.

Ao tratar da questão da organização da ocupação, foi possível perceber que o espaço, desde seu início, tem por prerrogativa a construção coletiva. Relata a P1: “O interessante daqui é que tudo, assim, é coletivo, sabe? O trabalho, a limpeza, a gente...Todo mundo se une, se vai fazer alguma coisa em um bloco, é todo mundo unido pra fazer naquele bloco”. Menciona o P5 a existência de assembleias e coordenações:

Aqui na ocupação, a gente toma todas as decisões baseadas em assembleias. A gente tem uma coordenação de cinco pessoas. É uma coordenação que não tem o papel de mandar, mas tem um papel e a função de garantir que tudo que tenha sido aprovado em assembleia seja realizado no dia a dia da ocupação. Então, o funcionamento daqui é todo baseado no coletivo. Então, as decisões são tomadas em assembleias. Os recursos que são destinados à ocupação. Os recursos são destinados de acordo com a necessidade de cada família ou de cada bloco. Assim como as doações. Então, tudo de maneira coletiva.

Descreve o P4 a importância do coletivo Unidade Classista na manutenção da organização da ocupação:

Rapaz, pra mim eles estão de parabéns. É muito importante ter o pessoal da unidade classista, que ele ajuda a gente bastante aqui, chega junto com nós, pega o seguro, da melhor forma que eles podem fazer por nós, eles fazem. Eles chegam junto mesmo. (...) E eles têm dado uma grande força para nós e continuam dando. São pessoas excelentes, são pessoas nota mil.

Há também a menção, pelos participantes P1 e P5, acerca da existência de espaços de lazer para as crianças da ocupação, bem como cozinhas coletivas em épocas dos mutirões de limpeza e reforma, muito presentes no início da ocupação.

Questionados acerca da existência de iniciativas dos órgãos executivos municipais e estaduais em conhecer as demandas dos membros da ocupação, bem como se já haviam sido convidados para participar das tomadas de decisões do município (como planos diretores, planos orçamentários, de urbanização, etc), o relato é que, nos termos da P1, “(...) na verdade, eles dificultam, eles não colaboram”. Já o P2 relata que soube de boatos de iniciativas para levar energia elétrica para os moradores, entretanto ainda não ocorreu: “(...) só escutei, vamos supor,

boatos, que vinham instalar, mas até agora nada. Até agora ainda não vi uma iniciativa, ainda não vi virem aqui, botarem um porte, colocarem um fio, ainda não vi essa iniciativa deles”. O relato do P5 foi: “A única aproximação do estado que a gente teve até hoje é com a polícia”.

#### 4.1 Ocupação Carlos Marighella e o ODS nº 11

A partir dos relatos coletados, é possível perceber relações entre as metas nº 11.1 e 11.3 da ODS nº 11. Primeiramente, é evidente que a ocupação age por conta da ausência de iniciativas do estado em garantir habitação com preços acessíveis (Meta nº 11.1), já que todos os participantes relataram a incapacidade de pagar os aluguéis na cidade, enfatizando inúmeras vezes o alto preço em detrimento dos baixos salários percebidos ou até mesmo desemprego.

Além disso, os relatos acerca dos mutirões de limpeza e reforma, construção de espaços de lazer na ocupação, demonstrando uma iniciativa dos membros em garantir moradia segura e adequada aos próprios moradores (Meta nº 11.1).

Já os relatos que demonstram a ausência de iniciativas do Estado em conhecer as demandas do moradores e de criar pontes para a participação na tomada de decisões no planejamento urbano e orçamentário (Meta nº 11.3) vemos que, além da completa ausência de ações afirmativas com relação à tais pontos, a atuação do Estado em face aos moradores é por vezes, violenta.

Em contrapartida, a estrutura organizativa da ocupação, que preconiza a necessidade de construção de assembleias e coordenações plurais para a tomada de decisão dentro da ocupação demonstra o alcance da Meta nº 11.3.

Assim, percebemos a atuação da ocupação como um agente que tem construído iniciativas que cumprem as metas nº 11.1 e 11.3 do ODS 11, na medida de suas particularidades, em razão da ausência de iniciativas do próprio Estado (município e estado) em cumpri-las e garantir tais direitos.

#### 4.2 Ocupação Carlos Marighella e o direito à cidade de Henri Lefebvre

Com relação aos potenciais encontros entre a ocupação Carlos Marighella e a teoria lefebvriana, através dos relatos coletados e da explanação da teoria do sociólogo francês, vemos que a ocupação cumpre o trabalho de construção de uma cidade que foge dos ideais capitalistas de lógica habitacional. Ou seja, as melhorias, mutirões de limpeza e reforma, construção de espaços de lazer para as crianças são feitos almejando o bem-estar para a vida dos moradores, sem a visão lucrativa como norte, a qual divide a cidade em zonas de funcionamento,

como um mero produto, e não um local para ter plena vida. Tal cidade é definida pelo autor como espaço abstrato.

A iniciativa da ocupação é vista pelo autor como um ato de resistência a essa lógica, sendo necessária a sua existência, na coletividade, para que permaneça e possa almejar a construção do que ele define como espaços diferenciais.

## 5 Conclusões

A presente pesquisa objetivou compreender as nuances que permeiam a ocupação Carlos Marighella em Palhoça-SC e se era possível encontrar elementos que se conectassem com as metas nº 11.1 e 11.3 do ODS 11, bem como com os aspectos sociológicos de Henri Lefebvre.

Os participantes, que foram selecionados através de assembleia realizada na própria ocupação para decidir sobre a participação nesta pesquisa, são 3 homens e duas mulheres, com faixa etária média de 25 anos, com escolaridade majoritariamente no ensino médio completo e solteiros.

Através dos relatos dos moradores participantes, nomeados de P1, P2, P3, P4 e P5, percebemos que a carestia foi a principal razão para que estes recorressem à moradia da ocupação como lar. O aumento do aluguel combinado com baixos salários, desemprego e alto custo de vida são as dificuldades encontradas pelos participantes que culminaram na ocupação. Destaca-se também o relato das duas participantes em que, sendo ambas mães solo, enfrentam essas dificuldades com a acentuação de possuírem entre dois e quatro filhos em sua responsabilidade.

Foi possível perceber que o Estado, quando não ignora, age com brutalidade com relação às demandas e a permanência desses moradores na região, descumprindo ambas as metas em análise.

A construção realizada pelos membros da ocupação, pelo contrário, cumpre as metas 11.1 e 11.3 por buscar construir espaços seguros, acessíveis, adequados e garantir a participação de todos os moradores nas tomadas de decisão.

Ao se analisar a ocupação pela teoria lefebvriana, atenta-se como o autor valoriza as iniciativas insurgentes que buscam a construção das cidades de forma quebrar com a lógica capitalista de urbanização e segregação de espaços, o que ocorre na ocupação. Foi possível perceber que o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Federal ocorreu através da pressão realizada por movimentos sociais que reivindicavam uma nova lógica acerca da questão da propriedade no país. Assim, vemos a relevância da existência desses movimentos dissidentes, pois, apesar da constante reprovação social dessas manifestações, estas demonstraram ser o motor que move a sociedade a um romper das lógicas que segregam, violam direitos, negam políticas públicas e marginalizam.

---

**Social movements, the social function of property, and SDG 11: Building an inclusive city through the Carlos Marighella Occupation in Palhoça-SC**

**Abstract:** This research is a case study that aims to understand, through semi-structured interviews, how the Carlos Marighella urban occupation, located in the city of Palhoça-SC, is structured and organized, and whether there are possible relationships with goals 11.1 and 11.3 of SDG 11. Additionally, it intends to critically analyze the collected data, relating them to the theory of the right to the city by sociologist Henri Lefebvre. Initially, a historical contextualization of the function of property in Brazil is provided, as well as the role of the United Nations (UN). The study then moves on to an understanding of Henri Lefebvre's theory on the construction of cities, their abstract spaces and differential spaces. Finally, there is an explanation of the method used for managing the obtained data and the analyses obtained. The results showed that the Carlos Marighella occupation, although not intentionally, has been working to achieve the parameters of goals 11.1 and 11.3 from its structure, and, through Lefebvre's theory, it is perceived that the occupation builds a movement that goes against the market parameters of the hegemonic urban space, being an act of resistance, seeking the construction of what the author calls differential space.

**Keywords:** Community development. Urban occupations. Housing rights. Right to the city.

---

## Referências

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 13., 2007, Belém. *Anais (...)*. Belém: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1236/1219>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Biblioteca da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 1995. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod\\_resource/content/0/Agenda%2021.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod_resource/content/0/Agenda%2021.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Rio de Janeiro: República dos Estados Unidos do Brasil, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 26 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. *Gov.br*, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). *Gov.br*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: A/RES/70/1*. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Gov.br, Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil\\_Amigo\\_Pesso\\_Idosa/Agenda2\\_030.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2_030.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

CALGARO, Cleide; HERMANY, Ricardo; SILVA, Diego Coimbra Barcelos da. Espaço abstrato e espaço diferencial: chaves para a compreensão do direito à cidade em Henri Lefebvre. *Revista de Direito à Cidade*, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/espaco-abstrato-espaco-diferencial-873369526>. Acesso em: 20 jun. 2023.

D'OTTAVIANO, Camila; VANALE OTERO, Estevam. Ocupações: moradia e resistência. *Interfaces – Revista de Extensão da UFMG*, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces/article/view/36683>. Acesso em: 26 jul. 2023.

DOMINGOS, Larissa Miranda. Aqui no Cambirela, resiste Marighella. *O direito à cidade e a Ocupação Carlos Marighella*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Filosofia e Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle>. Acesso em: 20 nov. 2024.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. As sete políticas nacionais de desenvolvimento urbano do Brasil (1963-2024). *Boletim Regional, Urbano e Ambiental Ipea*, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13918>. Acesso em: 30 set. 2024.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2010.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019. Disponível em: [https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UFBA-2\\_0efbefdd3b996f381efcc52a3ff028be](https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UFBA-2_0efbefdd3b996f381efcc52a3ff028be). Acesso em: 23 jun. 2023.

MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. *Reforma urbana: limites e possibilidades. uma trajetória incompleta. globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS URBANOS DO RIO DE JANEIRO. Conflito Urbano. *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://observaconflictosrio.ippur.ufrj.br/site/apresentacao.php#5>. Acesso em: 26 jun. 2023.

OCUPAÇÃO CARLOS MARIGHELLA. *Manifesto do Povo Organizado*, [S. l.], maio 2022. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CdQdswXOYhW/?igsh=MTdlldUxY2d1b2Noaw%3D%3D>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MARIGUELA SC. *Festa do Dia das Crianças*. Palhoça, 12 out. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/DBJ-KJ7PFWq/?igsh=MXg40Gttejd5NGx3dA==>. Acesso em: 25 nov. 2024.

ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, [S. l.], [2024]. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

PEREIRA, Geórgia Martins; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; VIEIRA, Anderson Henrique. Marco Legal da Urbanização no Brasil: reflexos na função social da propriedade. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 77-94, 2022. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/viewFile/14541/8757>. Acesso em: 26 jun. 2023.

ROMA, Júlio César. Os Objetivos de Desenvolvimento Do Milênio e sua transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Revista Cienc. Cult.*, São Paulo, 2019. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252019000100011&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 jun. 2023.



SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora, 2020. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference of on the Human Environment*. Stockholm: UE, 1972. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/PDF/NL730005.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNITED NATIONS. *United Nations Charter*. Stockholm: UE, [2023]. chap. I. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNITED NATIONS. *United Nations Millenium Declaration*. New York: UE, 2000. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. [S. l.], 1948]. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

## APÊNDICE 1 - Perguntas realizadas aos participantes

### Perguntas para delimitação do perfil dos participantes

- 1) Qual seu gênero?
- 2) Qual sua escolaridade?
- 3) Qual seu estado civil?
- 4) Há quanto tempo está na ocupação?
- 5) Possui algum cargo na ocupação?

### Perguntas para análise das metas 11.1 E 11.3 da ODS 11

- 6) Quando a ocupação Carlos Marighella surgiu e de que forma começou a integrá-la?
- 7) Como é a organização da ocupação?
- 8) Há uma rotina de trabalho dentro da ocupação? Se sim, como ocorre?
- 9) Qual era sua condição de vida e moradia antes da ocupação? Essas dificuldades te impulsionaram a compor a ocupação?
- 10) A moradia na ocupação trouxe mudanças significativas em sua qualidade de vida? Se sim, pra você, o que mais mudou?

### Perguntas para delimitação do perfil dos participantes

- 11) A Unidade Classista, bem como o PCB, para você, é importante para manter a ocupação? Por que?
- 12) Quais são as dificuldades enfrentadas no dia-a-dia percebidas por você?
- 13) Você conhece a Agenda 2030 da ONU e os 17 objetivos globais de desenvolvimento sustentável? (1 – nenhum conhecimento até 5 – muito conhecimento).
- 14) Se sim, conhece o Objetivo nº 11 que prevê a construção de uma cidade sustentável, que inclui entre as metas a construção de espaços urbanos inclusivos e sustentáveis?

- 15) Você conhece alguma ação proposta pelo governo municipal ou estadual que busque garantir maior acesso à moradia e construção de uma cidade igualitária?
- 16) Participa das tomadas de decisão da ocupação (assembleias, reuniões etc.). Como?
- 17) Participa das audiências municipais de orçamento anual, plano diretor e outros? Como?

---

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

SILVA, Sarah Dib Domingues; STÉFANI, Sílvio Roberto. Movimentos sociais, função social da propriedade e a ODS nº 11: a construção de uma cidade inclusiva pela Ocupação Carlos Marighella, em Palhoça-SC. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 209-234, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART10.SP.

---

# Ordenamento do território urbano: alterações presentes na proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo em Londrina<sup>1</sup>

**Nathalia Moraes Marcolin**

Mestranda em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7108-2143>.

**Ideni Terezinha Antonello**

Professora associada da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho (Unesp). Pós-doutor pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) da Universidade de Lisboa, Portugal. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6147-4731>.

---

**Resumo:** Considerando a recente aprovação do Plano Diretor Municipal de Londrina (PDML) (201-2028), ocorrida em 2022, o presente artigo pretende examinar os possíveis avanços e/ou retrocessos das formas de ocupação do solo no que se refere à dinâmica urbana, ao adensamento populacional e ao acesso à moradia formal, tomando por base o Projeto de Lei (PL) nº 143/2023. O PL, ainda em tramitação, trata da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo e, se aprovado, substituirá a legislação vigente (Lei Municipal nº 12.236/2015). A metodologia adotada inclui a revisão bibliográfica a respeito dos impactos da regulação do solo na habitação e a análise documental do PL nº 143/2023, comparando-o com a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do município. Os resultados indicam a existência de uma tendência favorável aos aspectos analisados, visto que, desde a Lei Geral do PDML, há incentivos ao adensamento e à inclusão socioespacial de famílias de baixa renda em áreas centrais da cidade, e que se mostram presentes nos artigos e parâmetros urbanísticos adotados pelo PL nº 143/2023.

**Palavras-chave:** Ocupação do solo. Plano Diretor Municipal. Habitação. Parâmetros urbanísticos. Londrina.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Materiais e métodos – 3 Fundamentação teórica – 4 Resultados e discussão – 5 Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (CAPES), Código de Financiamento nº 001.

## 1 Introdução

O zoneamento é frequentemente considerado um instrumento de planejamento urbano por excelência,<sup>2</sup> prevendo a demarcação de zonas por meio das quais são estabelecidas categorias de permissões de uso e formas de ocupação do solo.<sup>3</sup> Sua concepção se deu diante da intensificação do processo de urbanização, sendo utilizado, no caso dos Estados Unidos, como um meio de exclusão social de forma clara. Todavia, caracterizar o zoneamento apenas como excludente seria insuficiente, porque, embora suas origens estejam relacionadas à visão higienista, a exclusão de alguns usos do solo não necessariamente está relacionada com a visão anteriormente mencionada.<sup>4</sup>

O Estado, ente público responsável pela regulação do uso do solo, passou a determinar certas regras para esse uso e ocupação, de modo a evitar conflitos entre áreas industriais e residenciais, por exemplo.<sup>5</sup>

A concepção de que as diversas atividades urbanas como produção, circulação, habitação e lazer deveriam ser rigidamente separadas atingiu seu ápice durante o quarto Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em 1933, resultando na elaboração da Carta de Atenas, sendo o seu mestre, o arquiteto Le Corbusier, aquele que estabeleceu as funções urbanas em: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito (recrear) e circular.

Há a defesa de que, ao se classificar o espaço dentro de uma visão ordenada, ela proporcionaria à sociedade as alegrias da liberdade. Tal argumento expressa o quanto a doutrina tinha um pressuposto de cunho determinístico, sendo uma das principais características do urbanismo modernista<sup>6</sup>. Tem-se, assim, o controle legal sobre o território pelo Estado, determinando formas e atividades que podem ou não ocupar determinado espaço, segregando os usos por zonas.<sup>7</sup>

Nesse sentido que “(...) o urbanismo modernista perseguia a separação funcional como uma verdadeira obsessão, considerando-a a chave-mestra do ‘ordenamento’ da cidade”.<sup>8</sup> Esse caráter funcionalista do zoneamento acaba por girar em torno, portanto, de controle de usos e densidades, visão ainda recorrente nas leis de uso e ocupação do solo atuais, contudo, “(...) o importante é que não se

<sup>2</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Editora Bertrand, 2002. p. 250.

<sup>3</sup> SILVA, Joyce Reis Ferreira da. *Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. f. 145; f. 297.

<sup>4</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 253.

<sup>5</sup> SILVA, 2014, f. 145; f. 297.

<sup>6</sup> NYGAARD, P. D. *Planos diretores de cidades*. Discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2005. p. 59.

<sup>7</sup> SILVA, 2014, f. 145; f. 297.

<sup>8</sup> SOUZA, 2002, p. 255.

inorra no tecnocratismo, que se resguarde o instrumento de malversações elitistas e também, que se evitem um detalhismo e uma rigidez excessivos, capazes (...) de esterilizar o espaço urbano, cuja vitalidade deriva, em grande parte, exatamente da mistura de usos e atividades”.<sup>9</sup>

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo central analisar as implicações das formas de ocupação do solo e seus possíveis efeitos no acesso à moradia no que diz respeito à recente revisão do PDML (2018-2028).

A Lei Geral do PDML, Lei Municipal nº 13.339, aprovada no início de 2022, está, atualmente, com suas leis complementares em processo de revisão. Dentre estas, a nova proposta Lei de Uso e Ocupação do Solo, que virá a ser substituta da Lei Municipal nº 12.236/2015, tramita na Câmara de Vereadores do Município de Londrina por meio do PL nº 143/2023.

Tendo em vista a nova proposta de lei, a justificativa de se efetuar uma análise entre as duas legislações se mostra relevante, visto que se objetiva encontrar possíveis avanços e/ou retrocessos no que se refere à dinâmica urbana, adensamento populacional e acessibilidade à habitação, examinando-se tanto a legislação vigente, quanto a atual proposta, em revisão. Identificar de maneira detalhada as alterações propostas nos parâmetros urbanísticos, taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento é crucial para compreender o arcabouço normativo em evolução – ou não.

A justificativa para este estudo está ancorada, também, na necessidade premente de compreender as implicações significativas da revisão proposta na legislação de uso do solo em Londrina. Reconhece-se a relevância crítica dessas mudanças no tecido urbano da cidade, sendo essencial entender como elas podem influenciar o fenômeno do adensamento, com atenção especial para os impactos na habitação. Como metodologia, adota-se a revisão bibliográfica e a análise documental para a elaboração da pesquisa.

Dessa forma, o presente artigo está estruturado em dois eixos centrais, a saber: a) reflexão teórica sobre os impactos da regulação do solo na moradia, com base em estudos científicos que avaliam a interferência da regulação no preço dos imóveis e no processo de segregação socioespacial; b) análise da nova proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo (2023), de modo a compreender a forma que a ocupação vem sendo pensada no município e poder apreender possíveis impactos futuros da mesma, com base no arcabouço teórico e metodológico e na investigação detalhada das diretrizes do ordenamento do território presente no referido PL nº 143/2023.

<sup>9</sup> SOUZA, 2002, p. 255.

## 2 Materiais e métodos

Para a realização desta pesquisa, inicialmente propõe-se a revisão bibliográfica a respeito de temas como: parâmetros urbanísticos, zoneamento, impactos da regulação do uso e ocupação do solo sobre o desenho e à dinâmica urbana, além de sua influência no que tange o acesso à moradia. As pesquisas acerca das temáticas se deram a partir da leitura de legislações, bem como de artigos científicos, dissertações, entre outros. Posteriormente, realizou-se a análise das Leis de Uso e Ocupação do Solo do município de Londrina, a saber: Lei Municipal nº 12.236/2015 e PL nº 143/2023, com o intuito de compreender como se deu o planejamento do território em relação aos parâmetros urbanísticos adotados e quais suas possíveis influências no espaço.

São três os tipos fundamentais dentro da pesquisa qualitativa: pesquisa documental; estudo de caso e; etnografia.<sup>10</sup> No caso da presente pesquisa, utiliza-se a análise documental como percurso metodológico, a qual é entendida como a metodologia de pesquisa que envolve o exame e a compreensão do conteúdo de vários tipos de documentos.

A análise documental tem como objetivo a obtenção de informações significativas a partir do problema de pesquisa estabelecido.<sup>11</sup> Nela, são adotados procedimentos técnicos e científicos específicos para analisar documentos, podendo ser desenvolvida a partir de várias fontes, incluindo não apenas textos escritos, mas também leis, fotos, vídeos, jornais e outros. Utiliza-se, assim, como objeto de estudo o documento que não passou por nenhum tipo de tratamento – seja ele qual for –, permitindo-se a realização de uma abordagem qualitativa do fenômeno estudado.

Dessa forma,

(...) a pesquisa documental é aquela em que os dados logrados são absolutamente provenientes de documentos, como o propósito de obter informações neles contidos, a fim de compreender um fenômeno; é um procedimento que utiliza de métodos e técnicas de captação, compreensão e análise de um universo de documentos, com bancos de dados que são considerados heterogêneo.<sup>12</sup>

Isso posto, conduz-se uma análise documental, na qual documentos oficiais que delineiam as políticas de regulação do uso do solo na área de estudo, como as legislações, são coletados e examinados. Essa etapa visa extrair objetivos

<sup>10</sup> GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 21, maio 1995.

<sup>11</sup> JUNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O.; SCHNEKENBERG, L. G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, [S. l.], v. 20, n. 44, p. 37, 2021.

<sup>12</sup> JUNIOR; OLIVEIRA; SANTOS; SCHNEKENBERG, 2021, p. 42.

específicos, critérios e restrições incorporados nessas políticas, proporcionando embasamento para a análise subsequente. Por fim, os resultados obtidos em cada fase da pesquisa são comparados e analisados, visando-se conceber a forma de organização do espaço com base nos parâmetros urbanísticos.

### 3 Fundamentação teórica

Fundamentais para a orientação do desenvolvimento das cidades, as regulações do uso do solo se apresentam como uma manifestação tangível do poder público no ordenamento do espaço urbano, sendo constituídas por um conjunto normativo e legal que delinea as disposições e diretrizes para a ocupação e aproveitamento do território em áreas urbanas. Todavia, regulações que restringem a altura e densidade das construções podem vir a gerar estímulos não intencionais ao espraiamento urbano<sup>13</sup>, ainda que sejam aplicadas com o intuito de controlar e evitar externalidades negativas associadas ao espraiamento.

O Estatuto da Cidade, nascido da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, prevê, além de diretrizes gerais para o planejamento urbano, a instituição de instrumentos urbanísticos voltados à gestão das cidades e à promoção do direito à cidade.<sup>14</sup> Os instrumentos urbanísticos seriam “(...) os vários tipos de índices ou parâmetros que regulam a densidade e a forma de ocupação do espaço”,<sup>15</sup> os quais são vinculados, muitas das vezes, à dimensão física do planejamento, como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, gabaritos de altura, entre outros.

Os instrumentos urbanísticos, no que se refere aos seus potenciais de alterar e influenciar as atividades modeladoras do espaço, são capazes de ser agrupados em cinco tipos: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros.<sup>16</sup> De maneira sintetizada, podem ser entendidos como:

- *Informativos*: referem-se a sistemas e meios de divulgar informações relevantes para grupos de agentes modeladores, abrangendo uma variedade de tópicos.
- *Estimuladores*: englobam uma ampla gama de estratégias visando atrair investimentos para determinadas regiões e integrar a população mais carente em esforços para superar desafios.

<sup>13</sup> LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade; MONASTERIO, Leonardo M. Far Regulations and the Spatial Size of Brazilian Cities. *SSRN*, Nov. 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4331265> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4331265>. Acesso em: 28 out. 2023.

<sup>14</sup> DANTAS, Josenita Araújo da Costa. *Parâmetros urbanísticos na regulação do uso e ocupação do solo: estudo da densidade e do coeficiente de aproveitamento nos Planos Diretores de Natal de 1994 e 2007*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. f. 15; f. 122.

<sup>15</sup> SOUZA, 2002, p. 217.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 218.

- *Inibidores*: limitam a atuação de agentes no espaço urbano, incluindo medidas legais como parcelamento compulsório e desapropriação, a exemplo do IPTU progressivo, que visa a conter a especulação imobiliária.
- *Coercitivos*: representam medidas mais rigorosas, impondo proibições e limites legais precisos às atividades dos agentes modeladores, como índices urbanísticos (coeficientes aproveitamento, taxas de ocupação, gabaritos, recuos e afastamentos) e regulamentações no uso do solo.
- *Outros*: instrumentos cujo propósito não é tanto influenciar os agentes modeladores do espaço urbano, mas sim atingir objetivos diferentes, tal qual a obtenção de recursos adicionais, como a contribuição de melhoria.

Evidentemente, a ênfase para o presente artigo se dá nos instrumentos coercitivos, uma vez que engloba os parâmetros urbanísticos, que “(...) consistem em grandezas e índices (relação entre duas grandezas) que medem aspectos relevantes relativos à densidade e à paisagem urbana”.<sup>17</sup>

Entretanto, ainda de acordo com o autor, devem andar em conjunto com o zoneamento, tendo em vista que não possuem de forma intrínseca uma vocação progressista ou conservadora, pois expressam, unicamente, aspectos da densidade urbana e das formas espaciais.<sup>18</sup> Sua regulamentação, entretanto, depende de como for implementada. Se permitir a manutenção de densidades e tipologias adequadas à boa qualidade de vida, pode trazer benefícios. Porém, se for distorcida e levar à saturação urbana, resultará em malefícios.

O modelo de cidade, no Brasil, esteve pautado historicamente em modelos que tem como instrumento principal o zoneamento, baseado em índices como os coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, entre outros.<sup>19</sup> Entende-se que o zoneamento foi – e ainda é, muitas vezes – compreendido como o planejamento urbano por si só.<sup>20</sup> Porém, o planejamento urbano é muito mais abrangente e interdisciplinar, não sendo composto de um escopo meramente de intervenções sobre o espaço. Faz-se necessário, portanto, entender a maneira que os parâmetros urbanísticos, junto ao zoneamento, regulam a dimensão espacial da forma urbana.

A Lei Federal nº 6.766/1979 estabeleceu especificações para as normas urbanas e definiu a autoridade dos municípios sobre elas, esclarecendo um cenário que até então era marcado por regulações pouco definidas.<sup>21</sup> A lei, conhecida como

<sup>17</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 220.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>19</sup> ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. *Anais* (...). [S. l.]: PUCCAMP, 2000.

<sup>20</sup> SOUZA, 2002, p. 250.

<sup>21</sup> BIDERMAN, Ciro. *Regulation and Informal Settlements in Brazil: A Quasi-Experiment Approach*. [S. l.]: [s. n.], 2008. p. 10 Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Regulation-and-informal-settlements-in-Brazil%3A-a-Biderman/2c1e453f1bb64d798d4bf1a26903b116bbaccd66?p2df>. Acesso em: 26 out. 2023.



Lei de Parcelamento do Solo,<sup>22</sup> definiu parâmetros como lote mínimo de 125m<sup>2</sup>, fachada mínima de 5m e doação compulsória de 35% da terra para uso público, porém, deixou alguns demais para serem definidos pelos municípios, como coeficiente de aproveitamento; parâmetros de parcelamento, perímetro urbano etc.<sup>23</sup> Com relação ao que se define na Lei Federal nº 6.676/2016, a maneira como esses percentuais serão distribuídos se dá a critério do loteador e as leis de parcelamento definem, apenas, o tamanho mínimo e a frente mínima do lote.<sup>24</sup>

Contudo, a tipologia, ou seja, o conjunto de características ou atributos comuns que definem um determinado tipo ou categoria de edificação, é controlada pela regulação edilícia, “(...) definida por parâmetros urbanísticos de uso e ocupação específicos para os lotes, tais como coeficientes de aproveitamento, recuos obrigatórios, gabaritos, alinhamentos, faixas de doação, taxas de ocupação e de permeabilidade, além das categorizações de atividades permitidas, entre outros”.<sup>25</sup> Dessa maneira, tais índices podem vir mais bem regulamentados no Código de Obras, já que na Lei de Uso e Ocupação do Solo podem aparecer vagamente.

As leis de zoneamento trazem, em geral, dois parâmetros principais na definição do uso e ocupação do solo urbano: densidade populacional e coeficiente de aproveitamento, sendo estes essenciais “(...) para a definição de uma distribuição equitativa de densidades urbanas compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades”.<sup>26</sup>

O desafio com relação à densidade consiste em regulá-la de acordo com os objetivos reais da regulação urbanística, combatendo movimentos de adensamento e desadensamento que ocorrem independentemente dela.<sup>27</sup> Esse desafio muitas vezes vai contra os investimentos públicos, resultando no aumento da densidade em áreas precárias e na redução em regiões com infraestrutura consolidada.

Já no que se refere ao coeficiente de aproveitamento, entendido, conforme Estatuto da Cidade, como a relação entre a área edificável e a área do terreno, são estabelecidos coeficientes mínimos, básicos e máximos. Estes coeficientes podem ser entendidos como:

- **Mínimo:** trata da área total mínima que uma edificação precisa ter para que se cumpra a função social da propriedade.
- **Básico:** refere-se à área que a construção pode ter sem que haja a cobrança da outorga onerosa do direito de construir.

<sup>22</sup> BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 27 out. 2023.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> SILVA, 2014, f. 215; f. 297.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 2014, p. 141; f. 297.

<sup>26</sup> DANTAS, 2013, f. 40; f. 122.

<sup>27</sup> ROLNIK, 2000, p. 35.

- *Máximo*: trata da área máxima que pode ser construída em um determinado lote, dependendo de contrapartida financeira conforme as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto da Cidade,<sup>28</sup> e que pode ser efetuado em dinheiro, em melhorias de infraestrutura, ou na construção de habitação de interesse social, conforme venha a ser definido pelo município.

Assim, sua definição se mostra importante no que tange à outorga onerosa do direito de construir, instrumento presente nos planos diretores, que se volta

(...) à indução do desenvolvimento urbano, permitindo, por exemplo, que o poder público incentive o adensamento de determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de possibilitar a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas. O instrumento ainda permite, indiretamente, a arrecadação de recursos pelo governo local.<sup>29</sup>

No entanto, para evitar a sobrecarga da infraestrutura e para que haja, de fato, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, o poder público deve estabelecer um coeficiente máximo de aproveitamento que considere a capacidade de suporte da infraestrutura e o aumento da densidade, além de estabelecer limites para a área construída adicional, podendo diferenciar esse limite por tipo de uso.<sup>30</sup>

Aponta-se ainda para a questão de que tal concessão de potencial construtivo da construção pode possibilitar a regulação do mercado de terras. Assim, havendo grandes disparidades no potencial construtivo dos imóveis sem uma cobrança pela utilização desse potencial extra, algumas áreas podem se valorizar mais do que outras. Portanto, o instrumento pode impactar o preço da terra ao estabelecer limites máximos para a quantidade de construção permitida em uma determinada área, mesmo que haja variações nos parâmetros de densidade ou coeficiente de aproveitamento, o impacto no valor da terra pode ser controlado. Essa medida visa evitar discrepâncias extremas que poderiam ocorrer se não houvesse limites claros, contribuindo para uma gestão mais equitativa e eficiente do desenvolvimento urbano.

Quando se encontra a adoção de coeficientes básicos elevados, em desassociação de sua função redistributiva, evidencia-se a fragilidade da regulamentação da outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso, pois, ao perder a

<sup>28</sup> BRASIL. Lei Federal 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 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: 26 out. 2023.

<sup>29</sup> BARROS, Ana Maria F. B.; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel T. O Estatuto da Cidade comentado. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (org). *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 107.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 107.

função de redução de desigualdades sociais, esse instrumento tem a possibilidade da geração do efeito contrário, com a permissão da “(...) apropriação privada de novos benefícios (...) e o reinvestimento dos recursos arrecadados em áreas menos necessitadas, que podem incluir as próprias áreas onde eles são arrecadados”.<sup>31</sup>

Nota-se, dessa maneira, que o Plano Diretor possui o poder de interferir na propriedade privada via controle da forma urbana e estabelecimento de limites ao rendimento do solo,<sup>32</sup> podendo ser considerado a principal política de ordenamento do território municipal. Já seus instrumentos e parâmetros, definidos nas leis complementares, têm a responsabilidade de intervir na dinâmica urbana e devem visar à redução das desigualdades socioespaciais.

Nesse mesmo sentido, o desenho urbano emerge como uma resposta às crescentes necessidades de qualificação do espaço urbano e à busca por abordagens mais integradas e holísticas para o planejamento e design das cidades. Iniciativas voltadas à melhoria da qualidade do espaço urbano e à implementação de medidas de controle sobre o meio construído visavam tornar os ambientes mais humanos.<sup>33</sup>

O desenvolvimento da forma urbana é influenciado pela interação social, apresentando características físicas e qualidades diversas ao longo de sua evolução histórica e contínua apropriação.<sup>34</sup> No entanto, esse processo ocorre em um território regulado pela esfera pública, onde há mediação de interesses de mercado, além da atribuição de significados sociais e culturais por parte daqueles que utilizam esse espaço, assim, é fundamental compreender como o zoneamento influencia a morfologia e a tipologia das cidades.

No que tange ao desenho urbano, diversos autores apontam que as formas arquitetônicas mais próximas à rua, contínuas ao longo dos quarteirões, fachadas mais permeáveis, entre outros pontos, proporcionam maior vitalidade, tanto no quesito da microeconomia, quanto na apropriação dos espaços públicos pela população ali em contato.<sup>35</sup>

Pondera-se que, caso sejam verdadeiras as reflexões, deve-se repensar urgentemente a forma como os instrumentos urbanísticos são pensados na atualidade,

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 87.

<sup>32</sup> DANTAS, 2013, f. 50; f. 122.

<sup>33</sup> MONTREZOR, D. P.; BERNARDINI, S. P. Planejamento e desenho urbanos: uma conciliação possível? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 11, p. 2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RfwJ5rBntFLwg3qP65C6yBJ/?lang=pt#>. Acesso em: 28 out. 2023.

<sup>34</sup> SILVA, 2014, f. 297; f. 281.

<sup>35</sup> SABOYA, Renato Tibiriçá de; NETTO, Vinicius M.; CELSO VARGAS, Júlio. Fatores morfológicos da vitalidade urbana. Uma investigação sobre o tipo arquitetônico e seus efeitos. *Vitruvius*, São Paulo, maio 2015. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/15.180/5554>. Acesso em: 26 out. 2023.

visto que, em geral, induzem “(...) a forma urbana e das edificações justamente na direção de tipos isolados que, supostamente, acarretariam espaços desvitalizados e inseguros, por sua vez dando pouco suporte à interação social e à comunicação entre grupos sociais diversos”.<sup>36</sup>

Partindo dessa premissa, os autores conduziram uma investigação para determinar quais características tipológicas exercem influência sobre a vitalidade urbana e com que intensidade. Variáveis específicas foram analisadas, incluindo recuos frontais, continuidade das fachadas, permeabilidade física entre espaços públicos e privados e permeabilidade visual (relacionada a janelas e ao tipo de fechamento dos lotes).

Foram estabelecidos “tipos”, entendidos como um conjunto de características fundamentais de um grupo de elementos, de modo a diferenciá-los e classificá-los para o estudo. O tipo 1 faz alusão à construção isolada/torre, com afastamentos laterais e frontais, grades ou muros, menor relação com a via e menor número de portas voltadas para a rua. O tipo 3, por outro lado, trata do estilo de construção compacta/contínua, sem afastamentos laterais ou frontais, sem grades ou muros, com maior relação visual com a rua e maior número de portas voltadas à rua. Entre os dois extremos, o tipo 2 seria um híbrido, composto por combinações intermediárias, caracterizado “(...) por uma base colada nas divisas frontal e laterais do terreno, e uma torre isolada sobreposta a essa base mais ampla”.<sup>37</sup>

Os resultados apontaram para um reforço dos argumentos já presentes na literatura, como de Jane Jacobs, que trabalha a vitalidade urbana no sentido de que, em ruas monótonas, cercadas de muros e grades, as pessoas tendem a parar de circular, uma vez que foi demonstrado que há fortes indícios entre tipos e vitalidade urbana, sendo que os primeiros exercem influência sobre a segunda.

O coeficiente de aproveitamento (CA), nesse contexto, mostra-se de grande relevância, tendo em vista que um mesmo CA pode resultar em diferentes tipos de edifícios. Por exemplo, utilizando grande parte do lote, o prédio possuiria poucos andares, enquanto, em um edifício mais alto, sua taxa de ocupação seria menor. Recuos frontais e laterais, por exemplo, podem acabar induzindo a uma configuração de prédios altos e com elevadas áreas livres no terreno, como as descritas no tipo 1.

Para além de questões relacionadas ao desenho urbano, as regulações de uso e ocupação do solo, de acordo com diversos autores apontam para a influência da restrição da área construída no acesso à moradia, vez que, devido à baixa oferta habitacional, elas contribuem para tornar a moradia mais cara, ao passo

<sup>36</sup> SABOYA; NETTO; CELSO VARGAS, 2015.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

que, aumentando-se o potencial construtivo, há um aumento na oferta de imóveis e a tendência à redução de preços.

Todavia, pondera-se, no presente artigo, que a adoção de coeficientes de aproveitamento favoráveis ao mercado imobiliário pode desencadear processos de gentrificação, resultando em uma restrição adicional ao acesso à moradia. Esses coeficientes, que definem o potencial construtivo de um terreno, quando elevados, tornam-se atrativos para investimentos em construções de alto padrão. No entanto, essa dinâmica pode acarretar uma série de transformações urbanas, com impactos significativos na composição socioeconômica das áreas afetadas. À medida que os preços dos imóveis aumentam, os residentes originais podem ser forçados a se mudar, seja pela incapacidade de arcar com os custos elevados de vida ou pela pressão de novos desenvolvimentos.

As regulações do uso e ocupação do solo aparecem de diversas formas globalmente, sendo as mais prevalentes as definições de lotes mínimos, limitações de coeficiente de aproveitamento, designações setoriais – no caso, entendido como zoneamento entre zonas residenciais, industriais, comerciais, além de demais medidas utilizadas para limitar ou moldar a densidade e o caráter da forma urbana construída.<sup>38</sup>

The set of controls on urban development available for municipalities in Brazil has been used for several purposes, since for promoting a balanced mix of land uses, for protecting natural resources from the urban expansion or to coordinate densities with infrastructure provision. However, in some cases, these controls have not been efficient in correcting market failures and in achieving a Pareto-efficient pattern of land use, because individual responses to the legal constraints can produce unpredicted effects.<sup>39</sup>

Ainda nessa perspectiva, no Brasil, apesar de diversos municípios demonstrarem uma falta de estrutura e recursos apropriados como parte de uma gestão urbana eficiente, investiu-se fortemente na construção de um quadro normativo com o objetivo de gerenciar o desenvolvimento urbano sob a lógica do “comandar e controlar”. Assim:

Normative land use controls often do not have the capacity to coordinate existent resources in territories under a positive agenda for

<sup>38</sup> GOYTIA, Cynthia; HEIKKILA, Eric J. A Global Perspective on Land Use Regulations and Housing Outcomes. *Lincoln Institute of Land Policy*, [S. l.], p. 1-30, 2022. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/global-perspective-land-use-regulations-housing-outcomes>. Acesso em: 27 out. 2023.

<sup>39</sup> ÁVILA, Paulo Coelho. Land Subdivision Legislation in Brazil – Guilty of Promoting Insecure Housing Tenure? *Environmental and Land Use Law Review*, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 304-321, Jun./Dec. 2015. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3073703](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3073703). Acesso em: 26 out. 2023.

urban development in the long-term. These controls have proven to be counterproductive in complex environments under fast transformation by imposing strict and inflexible norms.<sup>40</sup>

Como já mencionada, a Lei de Parcelamento do Solo, aprovada em 1979 em nível federal, tinha como intenção disciplinar a expansão urbana, contudo, após sua implementação, uma grave crise econômica veio a afetar diretamente tanto a demanda, como a oferta no mercado imobiliário no Brasil, o que, junto à nova lei, acabou por prejudicar o acesso à moradia formal pela população de baixa renda.

Estudos apontam que fatores econômicos, demográficos e de mercado, combinados com as regulações de parcelamento do solo, tiveram impacto estatisticamente significativo no aumento da informalidade habitacional no Brasil entre 1980 e 2000.<sup>41</sup> Assim, o objetivo da legislação de controlar o crescimento dos parcelamentos irregulares revelou-se ineficaz, podendo até mesmo ter contribuído para o agravamento desse cenário no país.

Dentre os parâmetros urbanísticos relevantes nesta análise, o coeficiente de aproveitamento e o adensamento, contidos em legislações de uso e ocupação do solo – chamados, muitas das vezes, de “zoneamento” apenas, são grandemente utilizados, de modo a buscar “(...) uma distribuição equitativa de densidades urbanas compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades”.<sup>42</sup>

As leis de zoneamento e parcelamento, os planos diretores e as leis de perímetro têm o potencial de estimular a informalidade habitacional, como evidenciado em uma análise comparativa entre municípios brasileiros que adotaram leis de regulação do solo e aqueles que não implementaram tais medidas.<sup>43</sup>

A política de zoneamento, embora geralmente bem-intencionada, tende a provocar um aumento nos preços do setor habitacional formal, com um impacto médio nos aluguéis entre 5,4% e 6,3%. Esse aumento contribui para a formação de um setor de habitação informal nas cidades, deslocando a população de baixa renda para áreas periféricas.<sup>44</sup>

Quanto mais restritivas as regulações, mais famílias se veem com menos opções dentro do setor formal,<sup>45</sup> endossando a literatura que enfatiza a relação entre

<sup>40</sup> ÁVILA, 2015.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> DANTAS, 2013, f. 40; f. 122.

<sup>43</sup> BIDERMAN, 2008, p. 3.

<sup>44</sup> LIMA, R. C. A.; SILVEIRA NETO, R. M. The Impact of Zoning Ordinances on the Housing Market: Evidence for a Developing Country. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 45., 2017, São Paulo. *Anais do 45º Encontro Nacional de Economia*. São Paulo: Editora da Universidade ABC, 2017. p. 15. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files/\\_/110-135f912cfbe8a6ad1608e32034486461.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files/_/110-135f912cfbe8a6ad1608e32034486461.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

<sup>45</sup> GOYTIA; HEIKKILA, 2022, p. 24.

as regulamentações do uso do solo e o crescimento mais acelerado de assentamentos informais, demonstrando-se o efeito excludente advindo dessas restrições.

A respeito do padrão de localização das diferentes rendas nas cidades brasileiras:

While the high-income households are located very often in the more dense (sic) central areas, the periphery of the Brazilian cities are occupied by low-income families, where there is a great amount of disamenities, such as lack of infrastructure, scarcity of public green areas in spatial arrangements characterized by small plots, mixed land use and high densities, as well as occurrence of high criminal records.<sup>46</sup>

O presente artigo, com base nos pontos apresentados, centra-se na elaboração de uma análise da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a ser feita no tópico “Resultados e discussão”, com base na proposta de lei contida no PL nº 143/2023.

## 4 Resultados e discussão

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a subsequente implementação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº 10.257/2001), tornou-se mandatário para municípios com população superior a 20 mil habitantes a elaboração de um Plano Diretor Municipal. No caso do Paraná, a Lei Estadual nº 15.229/2006 tornou obrigatória a confecção dos planos para todos os municípios paranaenses, havendo a possibilidade de financiamentos para sua elaboração, conforme requisitos de enquadramento descritos em seu artigo 4º. Em ambas as legislações, a revisão dos planos deve ocorrer dentro do prazo de 10 anos.

No caso de Londrina, o primeiro Plano Diretor a ser revisto após o Estatuto da Cidade (2001) foi o de 1998 (Lei Municipal nº 7.482/1998), resultando no Plano Diretor Participativo do Município de Londrina de 2008 (Lei Municipal nº 10.637/2008). Este demonstrou avanços significativos no que se refere à participação popular, dado que os pressupostos previstos no Estatuto da Cidade foram colocados em prática, demonstrando “(...) a cristalização dos mecanismos e sistemas de informação, de consulta e de participação da população na fase de construção do plano diretor de Londrina que se pode designar de plano diretor participativo, apesar da não participação massiva da população”.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> LIMA; SILVEIRA NETO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>47</sup> ANTONELLO, Ideni Terezinha. Potencialidade do Planejamento Participativo no Brasil. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 25, n. 2, p. 248, maio/ago. 2013.

Conforme prazo estipulado pelo §3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade,<sup>48</sup> levando-se em conta a necessidade de se revisar a Lei Municipal nº 10.637/2008 até 24 de dezembro de 2018, em 2017, deu-se início à revisão do PDML. Durante o mesmo ano, foram realizadas várias atividades, incluindo o desenvolvimento da proposta metodológica – aprovada em audiência pública –, a formação da Equipe Técnica Municipal (ETM) e do Grupo de Acompanhamento (GA), o estabelecimento de acordos de cooperação técnica e a realização do diagnóstico da realidade.<sup>49</sup>

Já no ano seguinte, em 2018, leituras comunitárias com a participação da população foram realizadas em variados locais da cidade e nas sedes dos distritos rurais. Além disso, foi consolidado o diagnóstico da realidade (leitura técnica), elaborada a minuta da Lei Geral e foram realizadas Conferências que resultaram em sua aprovação.<sup>50</sup> Em 19 de dezembro de 2018, o Executivo Municipal protocolou junto à Câmara Municipal de Londrina a minuta que se tornou o PL nº 207/2018.

Aprovado em janeiro de 2022, o novo PDML (Lei Municipal nº 13.339/2022) estabelece o macrozoneamento municipal e o macrozoneamento urbano –<sup>51</sup> o último de grande importância para as definições posteriores da LUOS, no que se refere ao adensamento e às mitigações de impactos da regulação da ocupação do solo (Figura 1).

<sup>48</sup> BRASIL, 2001.

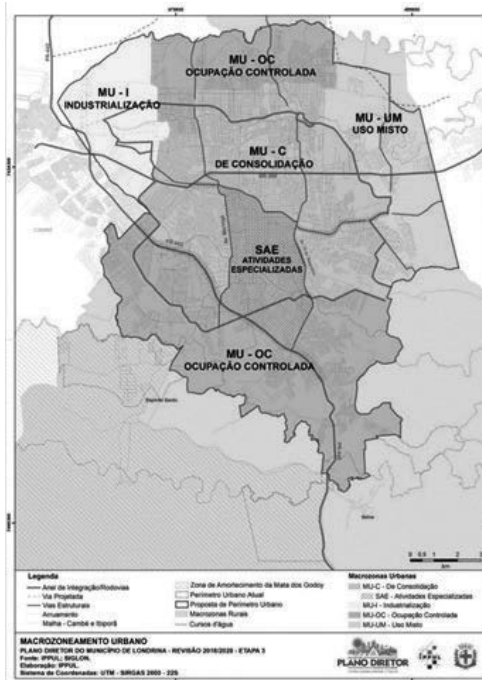
<sup>49</sup> IPPUL. *Proposta metodológica do processo de revisão das leis específicas do PDML*. Londrina: IPPUL, 2020. Disponível em: [https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/plano\\_diretor\\_2018/proposta\\_metodologica\\_21\\_01\\_2020.pdf](https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/plano_diretor_2018/proposta_metodologica_21_01_2020.pdf). Acesso em: 1 nov. 2023.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> LONDRINA. Lei Municipal nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial de Londrina*, Londrina, 2022.



Figura 1 – Macrozoneamento Urbano de Londrina



Fonte: LONDRINA. Lei Municipal nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial de Londrina*, Londrina, 2022.

A Macrozona Urbana de Londrina é dividida em quatro macrozonas, assim definidas:

- *Macrozona Urbana de Ocupação Controlada (MU-OC)*, cujas características relacionadas à ocupação do solo incluem a alta taxa de crescimento populacional, a grande presença de vazios urbanos, deficiências na infraestrutura e limitações ambientais condicionadas pelos mananciais de abastecimento. Seus objetivos visam otimizar a infraestrutura urbana, prevenir a expansão horizontal da cidade, controlar a ocupação para a proteção ambiental, melhorar o desenho urbano e diversificar as atividades urbanas de modo a reduzir os deslocamentos à área central.
- *Macrozona Urbana de Consolidação (MU-C)*, que apresenta alta densidade populacional e alta concentração de edifícios verticais, com infraestrutura e os serviços urbanos bem desenvolvidos, e com potencial para o surgimento de novas centralidades. A demanda por transporte coletivo é alta, e existem áreas e imóveis desocupados. Seus objetivos incluem promoção de condições voltadas ao uso residencial de alta densidade,

aumento da oferta de moradia, respeitando o direito e a função social da propriedade, aproveitando a infraestrutura e os serviços já existentes, além da prioridade à mobilidade ativa e ao uso do transporte coletivo e da requalificação urbanística em bairros com tendência à estagnação, degradação ou esvaziamento populacional.

- *Macrozona Urbana de Industrialização (MU-I)*, majoritariamente ocupada por estabelecimentos industriais, com elevados índices de vazios urbanos. Os objetivos previstos pelo PDML mencionam a otimização da ocupação do solo, com prioridade à instalação de novos empreendimentos ao longo das rodovias e controle ambiental e da densidade populacional em áreas periféricas.
- *Macrozona de Uso Misto (MU-UM)*, propõe-se a diversificar as atividades urbanas junto aos usos residenciais, em um contexto marcado por uma densidade populacional baixa e possui áreas desocupadas, contando também com grandes estruturas viárias, tanto já existentes quanto planejadas.

Percebe-se, a partir dos objetivos das macrozonas, a intenção de se estimular o adensamento populacional na Macrozona Urbana de Consolidação, ao passo que se controla a ocupação nas demais macrozonas. As estratégias para alcançar esses objetivos na MU-C encontram-se descritas no artigo 26 do PDML, incisos II e IV.<sup>52</sup>

Com relação aos fundamentos do PDML no que se refere ao uso residencial de menor densidade, é definido, em seu artigo 18, inciso V, ao tratar do ordenamento territorial, o objetivo de se “(...) ordenar e controlar o uso do solo, assegurando a equilibrada distribuição de usos e intensidades de ocupação, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados (...)”.<sup>53</sup>

Os artigos 31 e 64 da mesma lei tratam do controle do adensamento em áreas periféricas, condicionando a aprovação de novos empreendimentos residenciais à disponibilidade de infraestrutura e serviços, de forma a priorizar a malha urbana consolidada para evitar a formação de vazios urbanos.

No que se refere às áreas de maior densidade, além dos pontos descritos no artigo 26, os artigos 55 e 57 tratam, respectivamente, em seus incisos I, do estímulo ao adensamento com edificações de uso misto pela facilitação de procedimentos de licenciamento e a diversificação dos usos nas regiões providas de infraestrutura de transporte e ao desestímulo à expansão horizontal.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> LONDRINA, 2001.

<sup>53</sup> *Idem*, 2022.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

O artigo 18 traz em seu inciso XIII, já nos termos da habitação social, a necessidade de tornar o município mais saudável, acessível, inclusivo e inovador, promovendo medidas que reduzam fatores que contribuem para a desigualdade e a segregação socioespacial. A utilização de critérios e normas especiais de urbanização, uso, ocupação e edificação são previstas para assentamentos informais, conforme artigo 66, inciso II. Além disso, prevê-se a adoção de medidas que evitem deslocamentos extensos e a segregação via Lei de Uso e Ocupação do Solo. A implementação de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo também é antevista pelo artigo 91.

A importância da menção a esses artigos dá-se em decorrência da necessidade de se analisar se os preceitos contidos no PDML estão de acordo com a proposta dos parâmetros urbanísticos da Lei de Uso e Ocupação do Solo, de modo a coibir as falhas que os parâmetros podem vir a causar, conforme a discussão teórica realizada. Deve-se adequar os parâmetros urbanísticos para atender os seus objetivos da Lei Geral do Plano Diretor quanto à ocupação do solo.<sup>55</sup>

Parte integrante do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (PDPML) de 2008, a Lei de Uso e Ocupação do Solo teve sua aprovação apenas em 2015, resultando na Lei Municipal nº 12.236/2015, vigente até o momento no município. Percebe-se um intervalo de tempo significativo entre a aprovação da Lei Geral e da legislação específica, na qual a falta de sincronia na revisão das leis resultou em uma descoordenação na legislação urbanística de Londrina, evidenciada principalmente por disposições contraditórias e/ou conflitantes e pela falta de uma base conceitual uniforme.<sup>56</sup>

A legislação é alvo de diversas críticas, como esta:

São 20 pontos de atenção especial que foram enquadrados em três principais problemas da atual LUOS, sendo os dois primeiros comparados em relação à Lei Municipal nº 7.485/1998 e são relacionados ao conteúdo legal e, portanto, de resolução mais complexa, enquanto o terceiro é de caráter formal e ainda que sua tratativa seja mais simples, toca justamente em um aspecto central de uma legislação como esta, que é a facilidade de apreensão do conteúdo por parte da população, são eles:

1) Excesso de zonas e incoerências quanto a sua justificação e escalonamento;

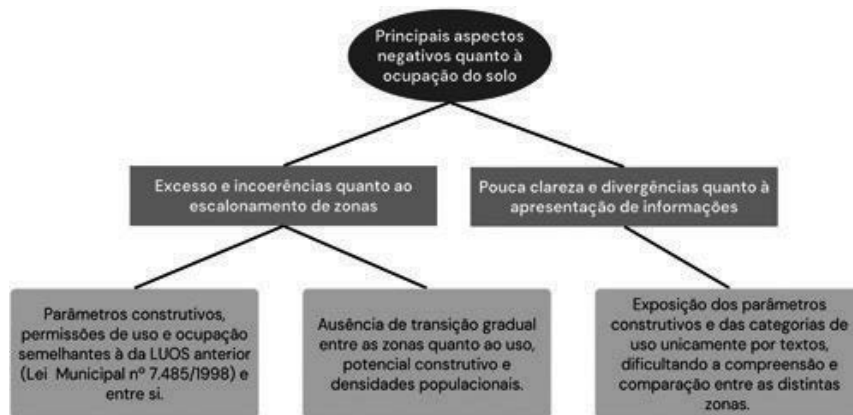
<sup>55</sup> IPPUL. *Relatório 2: diagnóstico e proposições – Uso E Ocupação Do Solo*. Londrina: IPPUL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-relatorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

- 2) Restrição das permissões de uso e redução dos lotes com zoneamentos comerciais e;
- 3) Pouca clareza e divergências na exposição das informações.<sup>57</sup>

Dentre os 20 pontos mencionados, três possuem relação direta com a ocupação do solo (Figura 2).

Figura 2 – Aspectos relacionados à ocupação do solo



Fonte: Adaptado de IPPUL. *Relatório 2: diagnóstico e proposições. Uso e Ocupação do Solo*. Londrina: IPPUL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-relatorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023.

Tal qual o Plano Diretor de 1998, o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina de 2008 também incorpora o zoneamento como um componente chave da estratégia de planejamento urbano, estabelecendo orientações para sua formulação. No caso do PDPML (2008), a atual LUOS incorporou 6 novas zonas ao extenso catálogo da lei anterior, a Lei Municipal nº 7.485/1998, aumentando o total de 14 para 20.<sup>58</sup> As zonas residenciais aumentaram de seis para nove, com a justificativa de adequação da “(...) densidade demográfica à infra-estrutura e à superestrutura ou edificação urbana existentes e ao sítio natural acessível, bem como às condições preexistentes ou a serem criadas na zona ou em sua vizinhança, com as seguintes denominações”.<sup>59</sup> As zonas comerciais passaram de seis para sete; e as industriais dobraram, de duas para quatro.

Naturalmente, cada uma das zonas definidas pela legislação possui seus próprios parâmetros específicos tanto para o uso, quanto para a ocupação. Todavia, o

<sup>57</sup> IPPUL, 2022, p. 384.

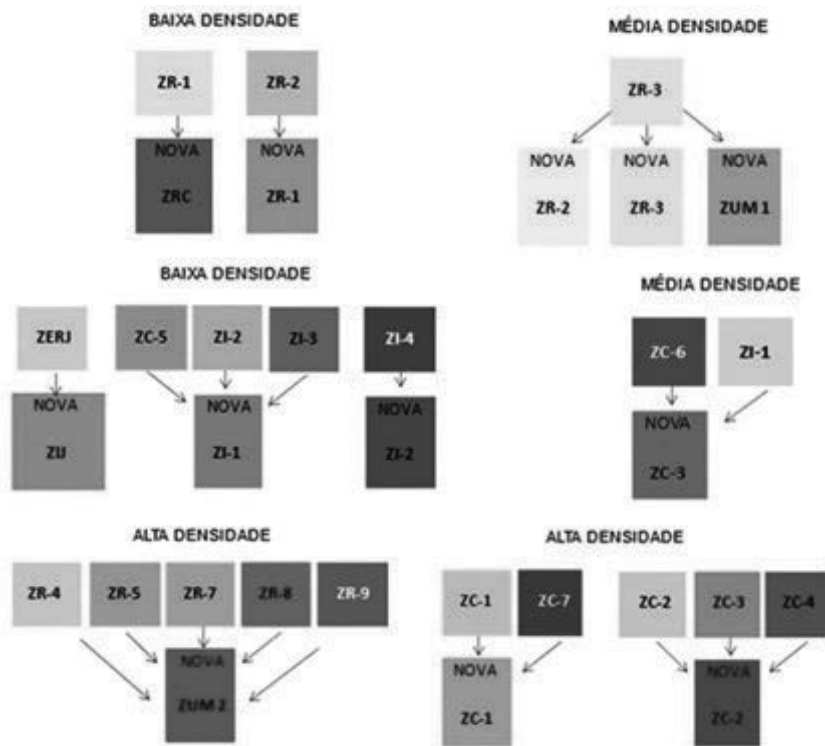
<sup>58</sup> IPPUL, 2022.

<sup>59</sup> LONDRINA. Lei Municipal nº 12.236, de 29 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial de Londrina*, Londrina, 2015.

excesso de zonas não se mostra justificado, levando em consideração, no presente artigo, os parâmetros urbanísticos, uma vez que se mostram muito semelhantes entre si. Exemplo dessa afirmação pode ser encontrado nas Zonas Residenciais 4 e 5, cujos parâmetros, em ambas, para o uso Residencial Unifamiliar (RU) de data (ou lote) mínimo são de 360m<sup>2</sup>, taxa de ocupação máxima de 60%, coeficientes de aproveitamento mínimo de 0,5, básico de 1,2 e máximo de 1,2. Recuos mínimos de 5m, bem como afastamentos de 1,5m em relação às divisas e ao número de vagas para estacionamento são os mesmos para as duas zonas, de acordo com a legislação vigente.

Nesse sentido, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) propôs o agrupamento de zonas (Figura 3), tomando por critérios as semelhanças tanto de usos quanto de ocupação.

Figura 3 – Agrupamento de zonas



Fonte: IPPUL. *Relatório 2: diagnóstico e proposições. Uso e Ocupação do Solo*. Londrina: IPPUL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-relatorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023.

Nota-se, entretanto, que nem todas as propostas foram seguidas na Minuta de Lei apresentada, nem no PL nº 143/2023. A nova ZR-2, por exemplo, estava pensada como sendo de “média densidade” nos estudos realizados pelo IPPUL, porém em sua definição no PL, tem-se que a mesma se destina “(...) ao uso residencial unifamiliar de baixa densidade, além de comércio e serviços vicinais diversificados (...)”.<sup>60</sup> O uso multifamiliar previsto atende apenas à elaboração de condomínios horizontais, sem a possibilidade de verticalização – tal qual a legislação atual, Lei Municipal nº 12.236/2015, já prevê.

O PL nº 143/2023 tem como objetivos, segundo seu artigo 3º, ordenar o crescimento, o ordenamento e a transformação do espaço urbano, visando a ampliação da moradia digna com o aproveitamento da infraestrutura e de serviços já existentes, bem como da oportunidade de desenvolvimento socioeconômico com incentivo à formação de novas centralidades e a coexistência de usos de solo diferentes de forma harmoniosa.<sup>61</sup> A elevação da qualidade e vitalidade dos espaços, junto à preservação ambiental e cultural também é prevista, bem como a ampliação do acesso à gestão pública.

Diferentemente da atual LUOS, de 2015, o PL nº 143 traz definições do que são os parâmetros para além do glossário presente no início da lei. Seu artigo 6º define a ocupação do solo como “(...) o conjunto de parâmetros urbanísticos definidos para cada zona, que indicam o potencial de adensamento populacional e o potencial construtivo dos lotes”.<sup>62</sup> São 13 os parâmetros urbanísticos básicos definidos pelo PL (Quadro 1). Ademais, dentre os parâmetros urbanísticos, encontram-se os parâmetros urbanísticos complementares, como fachada ativa; fruição pública e limite de vedação do lote – todos os últimos inéditos na legislação londrinense.

<sup>60</sup> LONDRINA. Câmara Municipal. *Projeto de Lei nº 143, de 19 de julho de 2023*. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Londrina, e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL001432023&codigo=PL001432023>. Acesso em: 26 out. 2023.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

Quadro 1 – Principais alterações nos parâmetros urbanísticos básicos

(Continua)

<b>Parâmetros básicos</b>	<b>Definições (art. 31 – PL nº 143/2023)</b>	<b>Principais alterações</b>
<b>Afastamento de fundos</b>	I. (...) distância mínima obrigatória, medida perpendicularmente entre a edificação ou beiral maior que um metro e a divisa de fundo do lote;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação dos parâmetros;</li> <li>• A determinação de afastamentos maiores que o mínimo será aplicada apenas a edifícios com 8 ou mais andares, com o objetivo de promover uma maior densidade em lotes de menor tamanho.</li> </ul>
<b>Afastamento lateral</b>	II. (...) distância mínima obrigatória, medida perpendicularmente entre a edificação ou beiral maior que um metro e as divisas laterais do lote;	
<b>Altura total da edificação (H)</b>	III. (...) diferença de nível entre a menor cota do pavimento térreo e a cota mais elevada da laje de cobertura do último pavimento, excetuando-se caixa d'água e a casa de máquinas, desde que recuados das bordas externas da edificação;	–
<b>Coefficiente de aproveitamento</b>	IV. (...) relação entre a área construída computável e a área do lote, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecimento do adensamento populacional em áreas já consolidadas;</li> <li>• Retirada da fórmula de verticalização dos coeficientes básicos.</li> </ul>
<b>Frente do lote</b>	V. (...) dimensão do lote medida no alinhamento e, no caso de lote de esquina, a menor dimensão do lote medida no alinhamento;	–
<b>Gabarito de altura</b>	VI. (...) dimensão vertical máxima permitida, medida em número de pavimentos ou altura total da edificação (H);	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusão do parâmetro em zonas de ZR-3 e ZUM-1 com o objetivo de controlar a densidade construtiva adicional e a alteração da paisagem urbana nas áreas com incentivo ao adensamento.</li> </ul>
<b>Lote máximo</b>	VII. (...) área máxima do imóvel resultante de loteamento ou unificação/anexação;	–

(Conclusão)

<b>Parâmetros básicos</b>	<b>Definições (art. 31 – PL nº 143/2023)</b>	<b>Principais alterações</b>
<b>Lote mínimo</b>	VIII. (...) área mínima do imóvel resultante de loteamento, podendo ser submetido posteriormente ao desdobro nos termos da Lei Municipal de Parcelamento do Solo para fins Urbanos;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronização para todos os usos em cada zona;</li> <li>• Possibilidade de viabilização de edificações verticais em lotes menores;</li> <li>• Permissão de edificações geminadas em diversas zonas, possibilitando o adensamento.</li> </ul>
<b>Recuo</b>	IX: (...) distância mínima obrigatória da edificação em relação ao alinhamento, medida perpendicularmente;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação de parâmetros;</li> <li>• A determinação de recuos maiores que o mínimo será aplicada apenas aos edifícios com 8 ou mais andares, com o objetivo de promover uma maior densidade em lotes de menor tamanho.</li> </ul>
<b>Taxa de ocupação</b>	X. (...) valor expresso em porcentagem, que define a área do lote que pode ser ocupada pela projeção horizontal da totalidade da edificação;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento das taxas de ocupação com o objetivo de incentivar o melhor aproveitamento dos terrenos.</li> </ul>
<b>Taxa de permeabilidade</b>	XI. (...) valor expresso em porcentagem, que define a área do lote que deve ser mantida permeável para infiltração das águas pluviais;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção da taxa com a inclusão da exigência de apresentação de estudo de percolação que demonstre capacidade de absorção igual ou superior à área suprimida.</li> </ul>
<b>Unidade autônoma</b>	XII. (...) unidade imobiliária destinada a uso privativo, integrante de condomínio;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuição das unidades autônomas em diversas zonas, objetivando o estímulo ao adensamento sem verticalização</li> </ul>
<b>Vagas de estacionamento</b>	XIII. (...) área para guarda de veículos, coberta ou não, de uso rotativo ou não, vinculada à demanda gerada por determinada atividade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação de fachada ativa nos estacionamentos e prédios de garagem em áreas comerciais, permitindo que a largura total dos lotes seja utilizada para fins comerciais voltados para a calçada, promovendo a vitalidade das ruas.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de IPPUL. *Relatório 2: diagnóstico e proposições. Uso e Ocupação do Solo*. Londrina: IPPUL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-relatorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023; LONDRINA. Câmara Municipal. *Projeto de Lei nº 143, de 19 de julho de 2023*. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Londrina, e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL001432023&codigo=PL001432023>. Acesso em: 26 out. 2023.



De acordo com o PL, o coeficiente de aproveitamento é calculado pela soma das áreas construídas cobertas de todos os pavimentos de uma edificação, excluindo as áreas não computáveis. As áreas não computáveis incluem: áreas de circulação em prédios verticais, vagas de estacionamento até o mínimo exigido (ou até uma vaga para cada 80m<sup>2</sup> de área privativa em edifícios verticais), áreas técnicas sem presença humana, a totalidade do térreo não destinada às unidades autônomas, e galerias que conectam logradouros públicos com pelo menos 4 metros de largura. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 36, a área construída associada à fachada ativa presente no térreo também não será computada, além de possibilitar que a metragem desta seja utilizada para a construção de unidades autônomas sem que seja computada, até 30% do terreno.<sup>63</sup>

Percebe-se o incentivo, a partir do coeficiente de aproveitamento, à fachada ativa, entendida como “(...) fachada com acesso direto e independente ao logradouro público, fisicamente integrada à calçada, destinada ao Uso Não-Residencial, atendidos os parâmetros da zona em que se localize (...)”.<sup>64</sup> Desse modo, além do incentivo à vitalidade urbana, considerando que as fachadas ativas são uma política urbanística que envolve o uso de áreas privadas que dinamizam e articulam a relação entre o térreo dos edifícios e o passeio público,<sup>65</sup> propicia-se o aumento do número de moradias em um mesmo terreno, sem a oneração do loteador.

Os coeficientes foram alterados por zonas, conforme previsto pelo PDML. Na Zona Residencial 3, por exemplo, zona de maior extensão em Londrina, seu CA básico no uso residencial Multifamiliar Vertical e Multifamiliar em Condomínio passou de 1,3 para 2,0, mantendo-se o lote mínimo de 250m<sup>2</sup> e com uma maior taxa de ocupação, de 65% para 70%. Os afastamentos mínimos laterais passaram de 3m para 2,5. Os números se mostram relevantes nessa zona, dado que, por sua extensão e localização, poderão possibilitar o adensamento em zonas, muitas das vezes, já providas de infraestrutura e equipamentos urbanos. Além disso, houve a inclusão do parâmetro de gabarito de altura na referida zona, inexistente até o momento, com a finalidade de regular a densidade construtiva adicional e alteração da paisagem urbana nas áreas onde o adensamento é incentivado.

A Zona Residencial 3, localizada tanto nas áreas próximas ao centro da cidade quanto nas regiões periféricas, além das alterações dos parâmetros urbanísticos, também passou por uma “divisão” de sua área, resultando na Zona de Uso Misto 1. Conforme o art. 63 do PL nº 143, as Zonas de Uso Misto têm como objetivo integrar o uso residencial com atividades econômicas compatíveis, sendo

<sup>63</sup> LONDRINA, 2023.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> SCOPEL, V. G. Fachadas ativas: uma alternativa para a melhora da relação entre arquitetura e cidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, 9., 2017, Barcelona-Bogotá. *Anais (...)*. Barcelona: DUOT, p. 1-12, 2017. p. 6.

essa integração dividida de acordo com os objetivos e parâmetros de uso e ocupação do solo. A Zona de Uso Misto 1, em particular, é destinada ao uso residencial multifamiliar de média densidade, promovendo o incentivo de usos comerciais, de serviços vicinais e setoriais, bem como indústrias não incômodas. As áreas nas quais esse zoneamento se encontra – uma transição entre o uso comercial e residencial nos bairros e entre o centro e os bairros – possuem infraestrutura adequada, possibilitando e demandando o uso misto e o adensamento, em atendimento ao que prevê a Lei Geral do PDML.

Na Zona Residencial 2, as mudanças incluem a redução do lote mínimo, que passa de 360m<sup>2</sup> para 250m<sup>2</sup>, com o objetivo de estimular o adensamento populacional sem a necessidade de verticalização, mantendo-se a baixa densidade, mas com melhor utilização da terra urbana. Nesse sentido, menciona-se a alteração da taxa de ocupação de 60% para 70%, por exemplo.

Essa possibilidade de maior adensamento em regiões específicas de Londrina vai ao encontro das considerações apontadas anteriormente pelos autores, destacando-se a importância estratégica de adensar áreas que já possuem infraestrutura adequada. O adensamento nessas regiões pode contribuir para a ampliação da oferta de moradias, atendendo à crescente demanda habitacional sem a necessidade de se expandir a área urbana de forma desordenada. Os autores trabalhados no presente artigo apontam que a oferta restrita de moradias em áreas bem localizadas tende a elevar os preços, tornando essencial a adoção de políticas que incentivem o adensamento de forma planejada.

No que se refere às edificações verticais, a legislação prevê a quantidade mínima de vagas de estacionamento de uma vaga por unidade autônoma, com exceção dos parâmetros especiais. O número de vagas de garagem pode acabar influenciando negativamente, todavia, a ocupação do solo ocorrerá conforme a legislação, assim, será garantido o espaço para os automóveis, a área deixará de ser utilizada para a construção de unidades habitacionais e haverá o incentivo do uso do automóvel de maneira indireta. No caso dos parâmetros especiais, que envolvem a habitação de interesse social, a exigência de número de vagas de estacionamento poderá ser flexibilizada.

O PL traz em seu corpo uma seção específica para tratar dos incentivos ao adensamento e revitalização da área central. Dentre os benefícios concedidos para se aumentar a densidade demográfica fixa, revitalizar a zona central e promover o aproveitamento da infraestrutura, têm-se:

- I. O coeficiente de aproveitamento máximo para empreendimentos inseridos na poligonal 1 do Anexo VI desta lei, será igual a 7,0 (sete vírgula zero) para empreendimentos com uma relação mínima de 1 (uma) unidade habitacional a cada 30 m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) de terreno.

II. O coeficiente de aproveitamento máximo para empreendimentos inseridos na poligonal 2 do Anexo VI desta lei, será igual a 6,0 (seis vírgula zero) para empreendimentos com uma relação mínima de 1 (uma) unidade habitacional a cada 30 m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) de terreno.

III. Os empreendimentos com unidades residenciais multifamiliares inseridos nas poligonais 1 e 2 do Anexo VI desta lei, com unidades habitacionais de até 40m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados) de área privativa, terão parâmetro especial de no mínimo 1 (uma) vaga de estacionamento para cada 3 (três) unidades habitacionais.<sup>66</sup>

Os parâmetros presentes no inciso III, conforme parágrafo 2º do artigo 59, poderão ser utilizados nos casos de *retrofit* – termo usado na construção para se referir à modernização de edifícios antigos. Aos empreendimentos que se enquadrarem nos incisos I e II, de acordo com parágrafos 3º e 4º, terão desconto de 50% e 25%, respectivamente, nos valores devidos à Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso. Tal qual parágrafo 2º do artigo 36, o parágrafo 5º do artigo 59 estabelece que, para os empreendimentos que se enquadrem no inciso I, a área construída associada à fachada ativa no térreo não será computada e uma metragem igual a essa poderá ser utilizada para uso privativo de unidades autônomas sem que seja computada, até o máximo de 100% da área do terreno – diferentemente, no último ponto, do artigo 36, que considera apenas em 30%.

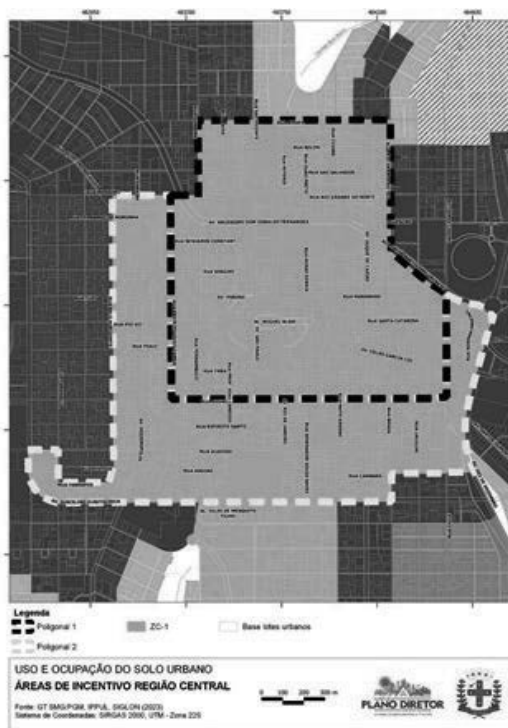
Essas regras fazem parte de um esforço para controlar o desenvolvimento urbano e garantir que haja um equilíbrio entre a densidade habitacional e a disponibilidade de estacionamento, podendo ajudar a evitar problemas como congestionamento e falta de espaço para estacionamento, ao mesmo tempo em que promovem um uso mais eficiente do espaço urbano.

As poligonais mencionadas referem-se às do mapa da Figura 4.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> LONDRINA, 2023.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

Figura 4 – Áreas de incentivo à revitalização e adensamento na região central



Fonte: LONDRINA. Câmara Municipal. *Projeto de Lei nº 143, de 19 de julho de 2023*. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Londrina, e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigopr oj=PL001432023&codigo=PL001432023>. Acesso em: 26 out. 2023.

No que se refere à habitação de interesse social (HIS) no PL nº 143/2023, cria-se a Área Especial de Interesse Social (AEIS), que se destina, de acordo com o artigo 66, à “(...) habitação para a população de baixa renda, observadas as regras constantes nos programas habitacionais vigente, devidamente atestadas pela Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD (...)”.<sup>68</sup>

Trata-se de um perímetro localizado na área central do município com a finalidade de possibilitar a aplicação de parâmetros especiais complementares, objetivando-se um duplo incentivo à produção de HIS em Londrina. A proposta do IPPUL não previa a definição de Zonas Especiais de Interesse Social para além das AEIS. Entretanto, no PL nº 143/2023, em seu Anexo IV (Figura 5), encontra-se a delimitação de ZEIS em regiões periféricas da cidade, com a justificativa de se ampliarem as possibilidades de construção de HIS. Apesar da delimitação no mapa, não se

<sup>68</sup> LONDRINA, 2023.



no Art. 38; III. Isenção da exigência de quantidade mínima de vagas de estacionamento”,<sup>69</sup> utilizados apenas mediante parecer favorável da COHAB-LD e análise do poder público. Dentre demais incentivos, tem-se a isenção de contrapartida financeira “(...) II. Os empreendimentos de Habitação de Interesse Social quando inseridos na Área Especial de Interesse Social”.<sup>70</sup>

## 5 Considerações finais

Apesar de, ao longo da fundamentação teórica, terem sido encontradas evidências de que uma maior regulação do solo junto a outros fatores gera o aumento no preço da moradia, exacerbando ainda mais um cenário de segregação socioespacial, mostra-se importante destacar que não se pode concluir que as normas regulatórias do uso e ocupação do solo devam ser abolidas, pois estas possuem papel importante para criar um ambiente urbano melhor.<sup>71</sup>

É necessário revisar os instrumentos de planejamento voltados para orientar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, já que muitos deles têm incentivado formas e tipologias prejudiciais à vitalidade dos espaços. Sem essa revisão, há uma tendência de perpetuar modelos que não promovem a vitalidade urbana, resultando no esvaziamento das cidades.<sup>72</sup>

Entretanto, retomando os grupos de instrumentos apresentados na introdução, este argumenta que as naturezas dos instrumentos podem ter efeitos sociais distintos, como o IPTU progressivo que se volta à justiça social; outros cujos interesses se voltam a beneficiar grupos específicos da população; e instrumentos de “natureza essencialmente maleável”,<sup>73</sup> cujos efeitos podem variar a depender das circunstâncias e da forma de sua aplicação. Isso se aplica, segundo o autor, aos instrumentos voltados à regulação de uso do solo, ou seja, os instrumentos coercitivos, os quais, conforme as condições específicas de implementação, podem resultar em benefícios ou malefícios para a comunidade.

No caso das regulações da ocupação do solo em Londrina, percebe-se um avanço na Lei de Uso e Ocupação do Solo em comparação com a legislação vigente (Lei Municipal nº 12.236/2015), visto que parece conter medidas que visam

<sup>69</sup> LONDRINA, 2023.

<sup>70</sup> *Idem*. Câmara Municipal de Londrina. *Projeto de Lei nº 143, de 19 de julho de 2023*. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Londrina, e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal de Londrina, 2023. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL001432023&codigo=PL001432023>

<sup>71</sup> BIDERMAN. 2008.

<sup>72</sup> SABOYA; NETTO; CELSO VARGAS, 2015.

<sup>73</sup> SOUZA, 2002, p. 219.

proporcionar a melhor utilização dos instrumentos urbanísticos para a criação de diretrizes de ordenamento do território visando um espaço urbano mais eficiente. A redução de lotes mínimos em diversas zonas, bem como o aumento da taxa de ocupação e do coeficiente de aproveitamento de forma coerente podem propiciar o adensamento e combater, via legislação, o espraiamento e a formação de vazios urbanos. Ademais, novos parâmetros como a fachada ativa, fruição pública e limite de vedação do lote, além de incentivos à revitalização da área central, convergem com princípios da vitalidade urbana.

A existência de uma Área Especial de Interesse Social com flexibilização de parâmetros, além de incentivos à sua execução, demonstra o interesse do poder público em garantir o acesso à moradia em áreas providas de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Assim, o PL nº 143/2023 pode ser considerado um avanço na legislação urbanística de Londrina, pois propõe medidas que buscam um ordenamento do território urbano mais eficiente. A reformulação na forma de aplicação de parâmetros urbanísticos pode contribuir para um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, combatendo possíveis efeitos negativos da regulação excessiva do solo, como o aumento do preço da moradia e a segregação socioespacial.

---

#### **Urban spatial planning: Changes present in the proposed Land Use and Occupation Law in Londrina**

**Abstract:** Considering the recent approval of the Municipal Master Plan of Londrina (2018 – 2028) in 2022, this article aims to examine the possible advancements and/or setbacks of land use forms in relation to urban dynamics, population density, and access to formal housing, based on Bill No. 143/2023. The Bill, still under consideration, deals with the revision of the Land Use and Occupation Law and, if approved, will replace the current legislation (Municipal Law No. 12.236/2015). The adopted methodology includes a bibliographic review of the impacts of land use regulation on housing and a documentary analysis of Bill No. 143/2023, comparing it with the current Land Use and Occupation Law of the municipality. The results indicate a favorable trend to the aspects analyzed, whereas, since the General Law of the PDML, there are incentives for densification and socio-spatial inclusion of low-income families in central areas of the city, which are present in the articles and urban parameters adopted by Bill No. 143/2023.

**Keywords:** Land use. Municipal master plan. Housing. Urban parameters. Londrina.

---

## Referências

ANTONELLO, Ideni Terezinha. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 25, n. 2, p. 239-254, maio/ago. 2013.

AUGUSTO, Cleiclei Albuquerque; SOUZA, José Paulo de; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). *Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR)*, Piracicaba, v. 51, n. 4, p. 745-764, out./dez. 2013.

ÁVILA, Paulo Coelho. Land Subdivision Legislation in Brazil – Guilty of Promoting Insecure Housing Tenure? *Environmental and Land Use Law Review*, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 304-321, Jun./Dec. 2015. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3073703](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3073703). Acesso em: 26 out. 2023.

BARROS, Ana Maria F. B.; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel T. O Estatuto da Cidade comentado. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (org). *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 91-119.

BIDERMAN, Ciro. *Regulation and Informal Settlements in Brazil: A Quasi-Experiment Approach*. [S. l.]: [s. n.], 2008. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Regulation-and-informal-settlements-in-Brazil%3A-a-Biderman/2c1e453f1bb64d798d4bf1a26903b116bbaccdf6?pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Lei Federal 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 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: 26 out. 2023.

DANTAS, Josenita Araújo da Costa. *Parâmetros urbanísticos na regulação do uso e ocupação do solo*: estudo da densidade e do coeficiente de aproveitamento nos Planos Diretores de Natal de 1994 e 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 20-29, maio 1995.

GOYTIA, Cynthia; HEIKKILA, Eric J. A Global Perspective on Land Use Regulations and Housing Outcomes. *Lincoln Institute of Land Policy*, [S. l.], p. 1-30, 2022. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/global-perspective-land-use-regulations-housing-outcomes>. Acesso em: 27 out. 2023.

IPPUL. *Proposta metodológica do processo de revisão das leis específicas do PDML*. Londrina: IPPUL, 2020. Disponível em: [https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/plano\\_diretor\\_2018/proposta\\_metodologica\\_21\\_01\\_2020.pdf](https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/plano_diretor_2018/proposta_metodologica_21_01_2020.pdf). Acesso em: 1 nov. 2023.

IPPUL. *Relatório 2*: diagnóstico e proposições. Uso e Ocupação do Solo. Londrina: IPPUL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-relatorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida das Grandes Cidades*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JUNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O.; SCHNEKENBERG, L. G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, [S. l.], v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.

LIMA, R. C. A.; SILVEIRA NETO, R. M. The Impact of Zoning Ordinances on the Housing Market: Evidence for a Developing Country. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 45., 2017, São Paulo. *Anais do 45º Encontro Nacional de Economia*. São Paulo: Editora da Universidade ABC, 2017. p. 123-136. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files\\_l/i10-135f912cfbe8a6ad1608e32034486461.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_l/i10-135f912cfbe8a6ad1608e32034486461.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade; MONASTERIO, Leonardo M. Far Regulations and the Spatial Size of Brazilian Cities. *SSRN*, Nov. 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4331265> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4331265>. Acesso em: 28 out. 2023.



LONDRINA. Câmara Municipal. *Projeto de Lei nº 143, de 19 de julho de 2023*. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Londrina, e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL001432023&codigo=PL001432023>. Acesso em: 26 out. 2023.

LONDRINA. Lei Municipal nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina –PDPML e dá outras providências. *Jornal Oficial de Londrina*, Londrina, 2008.

LONDRINA. Lei Municipal nº 12.236, de 29 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial de Londrina*, Londrina, 2015.

LONDRINA. Lei Municipal nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial de Londrina*, Londrina, 2022.

MONTREZOR, D. P.; BERNARDINI, S. P. Planejamento e desenho urbanos: uma conciliação possível? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 11, p. 1-34, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RfwJ5rBntFLwg3qP65C6yBJ/?lang=pt#>. Acesso em: 28 out. 2023.

NYGAARD, P. D. *Planos diretores de cidades*. Discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. *Anais (...)*. [S. l.]: PUCCAMP, 2000.

SABOYA, Renato Tibiriçá de; NETTO, Vinicius M.; CELSO VARGAS, Júlio. Fatores morfológicos da vitalidade urbana. Uma investigação sobre o tipo arquitetônico e seus efeitos. *Vitruvius*, São Paulo, maio 2015. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/15.180/5554>. Acesso em: 26 out. 2023.

SCOPEL, V. G. Fachadas ativas: uma alternativa para a melhora da relação entre arquitetura e cidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, 9., 2017, Barcelona-Bogotá. *Anais (...)*. Barcelona: DUOT, 2017. p. 1-12.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. *Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. São Paulo: Bertrand, 2002.

---

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

MARCOLIN, Nathalia Moraes; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Ordenamento do território urbano: Alterações presentes na proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo em Londrina. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 235-265, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART11.PR.

---



# Expansão urbana e ilegalidade: o caso da comunidade da Portelinha, em Caratinga-MG<sup>1</sup>

## Camilla Magalhães Carneiro

Doutoranda e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), na linha de pesquisa Planejamento do Espaço Urbano e Regional. Arquiteta e Urbanista pela mesma instituição. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8395-1818>.

## Marcio Henrique do Sacramento Candido

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), na linha de pesquisa Planejamento do Espaço Urbano e Regional. Arquiteto e urbanista pela mesma instituição. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3970-1146>.

## Ítalo Itamar Caixeiro Stephan

Professor Titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Urban and Rural Planning (TUNS), Canadá. Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2893-7906>.

---

**Resumo:** A urbanização brasileira ocorreu de maneira acelerada, gerando muitas consequências nos espaços urbano, periurbano e rural. Algumas dessas consequências podem ser observadas no município de Caratinga, localizado no leste de Minas Gerais. Este trabalho evidencia uma região específica desse município, a comunidade da Portelinha, a qual se desenvolveu às margens de uma estrada rural e que, com o tempo, se consolidou e adquiriu características urbanas. Apesar disso, o poder público municipal não atua com políticas públicas para essa região, sob a alegação de que é uma ocupação irregular. O objetivo deste trabalho é analisar as características físico-territoriais da Portelinha no período compreendido entre os anos de 2003 (início da ocupação) e 2023. Para isso utiliza-se uma metodologia de caráter exploratório-descritivo, incluindo pesquisa bibliográfica; identificação de base documental; levantamento de dados e observações *in loco*; levantamento de dados secundários e análise dos dados levantados. Identificou-se, com o estudo, que o processo de segregação involuntária é intensificado na região, apesar dos investimentos em infraestrutura urbana nas suas proximidades.

**Palavras-chave:** Segregação involuntária. Expansão urbana ilegal Produção do espaço urbano; planejamento urbano. Caratinga-MG.

**Sumário:** **1** Introdução **2** Referencial teórico – **3** A região da Portelinha, em Caratinga-MG – **4** A expansão urbana da região da Portelinha – **5** Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (CAPES).

## 1 Introdução

Este trabalho refere-se ao planejamento e à gestão urbana de Caratinga, município localizado na mesorregião do Vale do Rio Doce, em Minas Gerais. No estudo, foi identificada uma área, conhecida como Portelinha, cuja infraestrutura não atende às demandas mínimas de sua população, e seus problemas sociais e econômicos são cada vez mais agravados à medida que a cidade cresce em números populacionais. A área é composta por uma comunidade fruto de ocupação irregular, dois conjuntos habitacionais (Esperança III e Esperança IV) e o loteamento Esperança Residencial.

Neste trabalho, foi adotado o termo “área da Portelinha”, o qual se refere a uma porção do município de Caratinga, fora do perímetro urbano, que agrega, principalmente, a comunidade da Portelinha, os conjuntos habitacionais Esperança III e IV (habitação de interesse social) e o loteamento Esperança Residencial. Apesar dos três locais serem vizinhos, há outros fatores que dão bases para questionamentos quanto à forma como se deu a ocupação do solo. Em princípio, uma discussão necessária está ligada ao fato de o loteamento ter sido aprovado pela Prefeitura em 2003, mesmo estando em desconformidade com a legislação federal. O assunto será melhor discutido mais à frente, neste trabalho.

Diante dessa problemática, é possível identificar alguns fenômenos da urbanização, como a segregação involuntária que, segundo Vasconcelos,<sup>2</sup> é um processo que direciona à formação de áreas similares aos guetos, nas quais a população é forçada a residir. Assim, este estudo tem o objetivo de analisar as características físico-territoriais da Portelinha, uma área periférica da cidade de Caratinga-MG, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2023.

Este texto caracteriza-se, quanto ao seu objetivo, como exploratório-descritivo. Adotou-se a seguinte metodologia:

- pesquisa bibliográfica envolvendo os temas: cidades médias, expansão urbana, agentes produtores do espaço urbano, planejamento urbano e gestão urbana;
- identificação de base documental sobre o município de Caratinga-MG, incluindo leis, mapas e demais dados relacionados à formação da cidade, com foco na região da Portelinha;
- levantamento de dados e observações *in loco*, incluindo análises da situação local em 2023, de forma a confrontá-la com os dados obtidos na pesquisa documental;

<sup>2</sup> VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida, CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (org.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2018. p. 24.

- levantamento de dados secundários, em sites como Regic, IBGE, Atlas Brasil e portais oficiais;
- análise dos dados levantados, com complementação por meio de quadros, tabelas e edição gráfica de imagens.

Com a metodologia adotada, espera-se contribuir para o entendimento da dinâmica que envolve a região da Portelinha e o respectivo uso do solo, de forma a identificar os fatores que prejudicam seu desenvolvimento social e econômico. Soma-se a isso a importância persistente de estudar a “cidade ilegal”, que, segundo Maricato, “não é conhecida em suas dimensões e características”.<sup>3</sup>

## 2 Referencial teórico

O referencial teórico trabalhado aborda temas pertinentes para a discussão do assunto proposto. Esses temas estão dispostos em três tópicos, que discorrem sobre assuntos como a expansão urbana ilegal, os agentes produtores do espaço urbano e as bases legais do ordenamento territorial.

### 2.1 Expansão urbana ilegal

A urbanização brasileira ocorreu de maneira acelerada, de forma que podem ser percebidas muitas consequências desse processo no espaço urbano, periurbano e rural. Segundo Maricato,<sup>4</sup> no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, esse processo de urbanização foi mais intenso na segunda metade do século XX. Segundo Milton Santos,<sup>5</sup> entre 1940 e 1980, deu-se a inversão em relação ao lugar de residência dos brasileiros: em 1940, a taxa de urbanização era de 26,35%, e, em 1980 era de 68,86%. Em 2010, essa taxa era de 84,36%.

Entretanto, a intensa urbanização não foi acompanhada do planejamento territorial necessário. Problemas urbanos, sociais e econômicos são agravados. Segundo Tabarin e Vitte,<sup>6</sup> o crescimento desordenado, somado à especulação imobiliária, faz com que ocorra um urbanismo excludente, em que, por vezes, pobres são deslocados de seus bairros, por consequência do aumento do custo de vida. Percebe-se, então, que a terra urbana ocupa lugar central nesse contexto, pois “o poder social, econômico e político sempre esteve associado à detenção de

<sup>3</sup> MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 122.

<sup>4</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 16.

<sup>5</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2005. p. 31.

<sup>6</sup> TABARIN, Charles Serra; VITTE, Claudete de Castro Silva. Produção do espaço urbano em São João da Boa Vista/SP entre 2000 e 2016: novos loteamentos e segregação urbana. *Revista Geografar*, Curitiba, v.15, n. 1, p. 12, jan./jun. 2020.

patrimônio, seja sob a forma de escravos (até 1850), seja sob a forma de terras ou imóveis (de 1850 em diante)".<sup>7</sup>

Nas cidades, o melhor exemplo talvez seja a construção da moradia pelos próprios moradores (trabalhadores de baixa renda).

Essa prática (da autoconstrução das casas) contribuiu para a acumulação capitalista durante todo período de industrialização no Brasil, particularmente de 1940 a 1980, quando o país cresceu a taxas aproximadas de 7% ao ano, e o processo de urbanização cresceu 5% ao ano (IBGE). À industrialização com baixos salários correspondeu a urbanização com baixos salários.<sup>8</sup>

Para Milton Santos, "existem duas ou diversas cidades dentro da cidade. Esse fenômeno é o resultado da oposição entre níveis de vida e entre setores de atividade econômica, isto é, entre classes sociais".<sup>9</sup> Por outro lado, diante do contexto deste trabalho, pode-se afirmar que também há diversas cidades fora da cidade.

Diante disso, tem-se o que é o espaço urbano, de acordo com Corrêa: "(...) fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e um campo de luta".<sup>10</sup> Milton Santos diz que "entre os bairros de habitação popular distintos do centro e que não estão na categoria de favelas, existem duas classes: alguns surgem por crescimento espontâneo, têm um plano irregular e geralmente sofrem de subequipamento, sob todos os pontos de vista (...)".<sup>11</sup>

Assim, mostra-se necessário que haja planejamento e gestão urbanos alinhados com a realidade de cada local, de forma que seja possível amenizar os efeitos negativos dessa forma de urbanização. Uma das medidas necessárias é a delimitação dos perímetros urbanos, que é considerada a principal ferramenta para ordenar e direcionar a expansão do tecido urbano, segundo por Nunes.<sup>12</sup>

Segundo Nunes,<sup>13</sup> no campo da política, a definição de perímetro urbano envolve interesses particulares e "mantém o conflito existente nas revisões de planos diretores", pois "diversos proprietários de terras entendem que seus terrenos possuem vocação para novos parcelamentos, e cabe ao Plano Diretor, ao planejamento e ao poder público a inclusão destas áreas nos perímetros urbanos". O autor prossegue: "mesmo considerando que nem todas as demandas se mostram

<sup>7</sup> MARICATO, Erminia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 27.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>9</sup> SANTOS, Milton. *Manual de geografia urbana*. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2008. p. 190-191.

<sup>10</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 4. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 9.

<sup>11</sup> SANTOS, 2008, p. 195.

<sup>12</sup> NUNES, Mateus Almeida. Aspectos legais da expansão urbana sobre áreas e usos rurais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2019. 145 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. f. 126.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 126.

legítimas ou tecnicamente justificáveis, mas em alguns casos, realmente faz-se necessária a criação de áreas prioritárias para grandes e médios projetos que extrapolam o tecido urbano existente (...).”

Esses interesses resultam em fenômenos que acentuam as desigualdades sociais, como a segregação espacial. Para Tabarin e Vitte,<sup>14</sup> “nas cidades em que os enclaves fortificados produzem segregação espacial tornam-se explícitas as desigualdades sociais”. Como consequências, “as interações cotidianas entre habitantes de diferentes grupos sociais diminuem substantivamente e os encontros públicos ocorrem principalmente em espaços protegidos e entre grupos relativamente homogêneos”. De acordo com os autores há, em alguns casos,

difusão de loteamentos fechados e shoppings centers, por exemplo, com uma mais forte autosegregação dos estratos de renda mais altas, enquanto as classes sociais economicamente mais vulneráveis ficam inertes aos desejos capitalistas e ações estatais, sendo estas predominantemente coniventes com os objetivos de lucros dos agentes imobiliários.<sup>15</sup>

Percebe-se, assim, que o espaço urbano se forma a partir da atuação de agentes, de diferentes formas, e são movidos por interesses específicos, quase sempre conflitantes.

## 2.2 Os agentes produtores do espaço urbano

As cidades, dentro do contexto de acumulação do capital do século XXI, são produzidas e moldadas por diferentes agentes sociais. Tais agentes, não ao acaso, possuem características históricas e sociais intrinsecamente ligadas a um modelo, dotados de interesses particulares e que, muitas vezes, perpassam pela renda advinda da terra. Sendo assim, a ação desses agentes é concreta e reverbera em dinâmicas distintas, tanto entre si, por meio dos conflitos de classe emergentes, quanto no espaço urbano em formação.

As tipologias dos agentes sociais caracterizam-se, principalmente, pela forma como estes interferem no espaço da cidade, pontuados por Corrêa:<sup>16</sup> os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Considerando isso, tem-se a consagração de uma apropriação capitalista: o acúmulo por meio da renda da terra, mesmo que para cada um desses existam estratégias diferentes em sua aplicação. Assim, mesmo que passíveis de certas divergências, determinados agentes,

<sup>14</sup> TABARIN; VITTE, 2020, p. 16.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>16</sup> CORRÊA, 2003.

especialmente os detentores do capital, por vezes, podem ter interesses comuns e sua distinção pode não ser muito clara.<sup>17</sup>

A terra como protagonista da cidade, no contexto neoliberal, é notadamente marcada por disputas e interesses muitas vezes conflituosos. A pressão pela produção de um espaço gera impasses e novas configurações que extrapolam os limites urbanos. Concomitantemente, a pressão pela produção de moradia é também um processo intrincado. Buscar soluções para sanar o *déficit* habitacional das cidades brasileiras é, sem dúvidas, um foco de tensões que atuam na reprodução do espaço, como destacado por Corrêa.<sup>18</sup>

A terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados. Estabelece-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e da habitação. Se isso não constitui a contradição básica, transforma-se, contudo, em problema para uma enorme parcela da população.<sup>19</sup>

Para o entendimento dos fenômenos que se manifestam na cidade, é importante considerar os agentes que a produzem. A segregação é um destes fenômenos que, amparados às ações conjuntas ou isoladas de diferentes agentes, ditam as regras de expansão e apropriação e moldam o espaço e a morfologia das cidades.<sup>20</sup> A segregação pode assumir diversas faces, seja social, residencial, espacial, urbana ou socioespacial e, a depender de seu contexto, pode configurar-se, ao mesmo tempo, como causa e consequência. Em se tratando de causa, a segregação reverbera no acirramento de conflitos existentes e na criação de novos; e enquanto consequência, ela se mostra como um dos resultados diretos ou indiretos do tratamento da terra e do espaço urbano pelos agentes. As desigualdades se revelam nas diferenças de poder de consumo e de apreensão do espaço e a segregação é justamente a ocorrência desse processo no espaço em construção, como afirma Sposito:

Tal tendência é orientada, no plano ideológico, pela ideia de que seria possível a justiça ou a busca da igualdade ou o progresso ou, ainda, a participação de todos na sociedade de consumo. Nesses termos, as diferenças se transmutam em desigualdades, enquanto as desigualdades, assim observadas, revelam as diferenças de poder de consumo ou de capacidade de decisão ou de possibilidade de apreensão do espaço. Em outras palavras, as desigualdades viram diferenças, porque uma parte da sociedade, de fato, no plano econômico,

<sup>17</sup> CORRÊA, 2003.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>20</sup> VASCONCELOS, 2018.



no político e no social, participa precariamente da vida urbana e da sociedade de consumo, ou participa de forma qualitativamente diferente, porque incompleta, e não apenas quantitativamente desigual.<sup>21</sup>

A ação dos agentes produtores do espaço e as disputas que se formam envolvendo o valor da terra revelam as complexas formas de resistência. Para Corrêa,<sup>22</sup> a produção do espaço é também uma estratégia de sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais que lutam pelo direito à cidade. Essas adversidades podem ser percebidas nas formas espaciais que se manifestam. Para Vasconcelos,<sup>23</sup> a segregação involuntária é um desses processos, que “conduz à formação de áreas semelhantes aos guetos, nas quais a população é forçada a residir”.<sup>24</sup>

Nesse cenário, é necessário que o Estado desempenhe seu papel, considerando as questões abordadas neste trabalho, em prol de um desenvolvimento urbano justo para as diferentes camadas sociais. Entretanto, há muitos empecilhos para que isso aconteça, devido a interesses particulares que afetam os grupos mais vulneráveis. Nunes,<sup>25</sup> em seu estudo, mostra que, em diversos municípios, há uma frequente manifestação de proprietários de terras sobre a vocação de seus terrenos para a implantação de loteamentos, devendo ser, de acordo com os mesmos, inseridos no perímetro urbano. Segundo o autor, isso geralmente acontece, com o apoio do poder público local, de forma que surgem loteamentos irregulares, nos quais o proprietário do terreno não tem condições financeiras para finalizar suas obras. Assim, as fiscalizações e as multas não surtem efeito, e os municípios têm dificuldades em resolver tal situação. Este relato do estudo de Nunes<sup>26</sup> se aproxima muito da situação da comunidade da Portelinha.

### 2.3 Bases legais do ordenamento territorial

Mesmo diante da problemática que envolve as desigualdades socioespaciais e o planejamento urbano no Brasil, é possível afirmar que a legislação urbanística federal é consistente. Segundo Maricato,<sup>27</sup> “(...) não foi por falta de planos e leis que nossas cidades tomaram o rumo que tomaram”. Assim, busca-se entender

<sup>21</sup> SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2020. p. 129.

<sup>22</sup> CORRÊA, 2003, p. 30.

<sup>23</sup> VASCONCELOS, *op. cit.*, p. 18.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>25</sup> NUNES, 2019.

<sup>26</sup> NUNES, 2019.

<sup>27</sup> MARICATO, 2013, p. 95.

alguns dos fatores que contribuem para que essas desigualdades, muitas vezes, sejam acentuadas.

Um desses fatores é que a disponibilidade e a interpretação da legislação são difíceis, o que faz com que ela não seja entendida e aplicada por muitas pessoas, incluindo até mesmo aquelas envolvidas com gestão municipal. Segundo Maricato,<sup>28</sup> “a complexa nomenclatura que caracteriza, em geral, as leis de zoneamento, acessível a poucos especialistas, mostra até que ponto pode chegar o detalhismo e a tecnicidade da legislação em cidades, onde grande parte do solo é ocupado sob uma total ausência de regras”. Isso favorece apenas uma parcela da população.

Outro importante ponto a ser entendido é a forma como a fiscalização atua nas cidades. Para Nunes,<sup>29</sup> há uma ineficiência por parte da administração pública na fiscalização, de forma que pode até mesmo ser chamada por vezes de “indústria da multa”. Segundo o autor, deveria haver mais esforços voltados para esse serviço, de forma a haver maior controle do uso do solo urbano. Neste estudo, nota-se a fragilidade da fiscalização na cidade abordada, e como isso afeta negativamente o crescimento urbano. A multa aplicada não cumpre seu papel de punição, e é vista como algo viável para um grande empreendimento, algo que “compensa” diante do lucro previsto.

Nesse cenário, deve-se entender o embasamento legal, capaz de guiar e de respaldar a tomada de decisões por parte da gestão pública. Pode-se citar o Artigo 182 da Constituição Federal de 1988, segundo a qual “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.<sup>30</sup>

Outra importante Lei é o Estatuto da Cidade. Segundo Nunes,<sup>31</sup> a lei foi um grande avanço na luta por melhores condições de vida nas cidades. Entretanto, há algumas vulnerabilidades no seu texto, conforme afirma o autor, uma vez que não se abrangeram as dinâmicas e a proteção das áreas e usos rurais, além de não ter explicitado com clareza as regras para perímetros urbanos e zonas de expansão.

Após citar a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, é necessário entender o papel do Plano Diretor no desenvolvimento urbano. Este deveria ser o principal instrumento para ordenamento urbano e para garantir o cumprimento da função social da propriedade. Além de possuir abrangência municipal, o plano deveria tratar das especificidades locais. Porém, muitos deles possuem conteúdo

<sup>28</sup> MARICATO, 2013, p. 95.

<sup>29</sup> NUNES, *op. cit.*, p. 137.

<sup>30</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 5 out. 2023.

<sup>31</sup> NUNES, *op. cit.*, p. 131.

genérico, não são autoaplicáveis e não contemplam objetivamente as carências e as potencialidades dos municípios.<sup>32</sup> Há ainda outros problemas em relação à lei.

Além de não haver fiscalização supramunicipal dos conteúdos mínimos exigidos nos Planos Diretores, também não há penalidades claras a serem aplicadas pela não autoaplicabilidade das ferramentas (quando existir a obrigatoriedade por existência de situações urbanas que mereçam ser revistas ou corrigidas) por parte dos municípios que notoriamente possuem problemas habitacionais e/ou urbanísticos. Como se sabe, as ferramentas existentes poderiam auxiliar os municípios na indução do barateamento do solo urbano, na captura da mais valia resultante das ações do poder público e na melhor distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização.<sup>33</sup>

Além da existência de um plano diretor, é importante destacar a importância das leis municipais complementares de ordenamento territorial, como a de uso e ocupação do solo, a de parcelamento do solo e a de perímetro urbano.

### 3 A região da Portelinha, em Caratinga-MG

Para entender a área estudada, é necessário caracterizá-la, considerando aspectos físicos, econômicos, sociais e demográficos. Este tópico identifica e analisa tais aspectos.

#### 3.1 Caratinga-MG: caracterização

Figura 1 – Localização do município de Caratinga em Minas Gerais



Fonte: IBGE. *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

<sup>32</sup> STEPHAN, Ítalo. Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], n. 10, p. 46-56. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i10p46-5>. Acesso em: 24 jan. 2024.

<sup>33</sup> NUNES, 2019, p. 131.

Caratinga (figuras 1 e 2) é um município de 1258,45 km<sup>2</sup> de área, localizado na região Leste de Minas Gerais, na mesorregião do Vale do Rio Doce.<sup>34</sup> Está situado a cerca de 296 quilômetros de Belo Horizonte.

Figura 2 – Vista geral da área central de Caratinga



Fonte: CARATINGA, 2022.

A população de Caratinga segue uma tendência dos municípios de médio porte brasileiros: diminuição da população rural, e aumento da população urbana e da população total. Entre os anos de 1991 e 2010, houve um aumento de 14,6% no número total de habitantes. No mesmo período, a população urbana aumentou 38,8%, e a população rural diminuiu 37,4%. A população, segundo o Censo de 2022, é de 87.360 habitantes.<sup>35</sup> A Tabela 1 mostra as características demográficas do município no período tratado.

Tabela 1 – Características demográficas de Caratinga-MG entre os anos de 1991 e 2022

Anos	População		
	Urbana	Rural	Total
1970	41.835	68.039	109.874
1980	55.235	54.800	110.035
1991	76.503	49.183	125.686
2000	62.338	15.451	77.789
2010	70.474	14.765	85.239
2022	-	-	87.360

Fonte: Dados da pesquisa (2024) a partir de dados de IBGE. *Censo Agro 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017; *Idem. Censo Brasileiro de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002; *Idem. Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012; *Idem. Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

<sup>34</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades: Caratinga, MG. Dados do panorama geral do município. *Gov.br*, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/caratinga/panorama>. Acesso em: 5 out. 2023.

<sup>35</sup> IBGE. *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

A Tabela 2 apresenta características sociais de Caratinga. O município possui IDH de 0,706, que é inferior ao IDH de Minas Gerais e ao de Belo Horizonte. As informações estão dispostas na tabela a seguir, com a mesma comparação.

Tabela 2 – Características sociais de Caratinga-MG

Dados	Caratinga	Belo Horizonte	Minas Gerais
IDH <sup>36</sup> (2010)	0,706	0,810	0,731
Índice de Gini <sup>37</sup> (2003)	0,42	0,42	0,46
Taxa de fecundidade <sup>38</sup> (2010)	1,87	1,33	1,79
Razão de dependência <sup>39</sup> (2010)	47,02	38,12	44,01
Taxa de envelhecimento <sup>40</sup> (2010)	8,65	8,67	8,12

Fonte: Elaborado própria (2024) a partir de dados do IBGE.

Observa-se que a taxa de envelhecimento e a razão de dependência da população é maior, quando comparados com Belo Horizonte e Minas Gerais; a população economicamente ativa de Caratinga é menor. Esse cenário pode estar relacionado, dentre outras coisas, à busca de oportunidades, por parte dos moradores mais jovens, em outros centros.

Quanto ao seu território, Caratinga possui 16 bairros e um distrito industrial na sede do município, de acordo com a Lei nº 3171/2009,<sup>41</sup> que trata do perímetro urbano do município. Como mostrado na Figura 3, a Comunidade da Portelinha e o Loteamento Esperança residencial não se encontram dentro desse perímetro.

<sup>36</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) indica o grau de desenvolvimento de um local.

<sup>37</sup> O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado local.

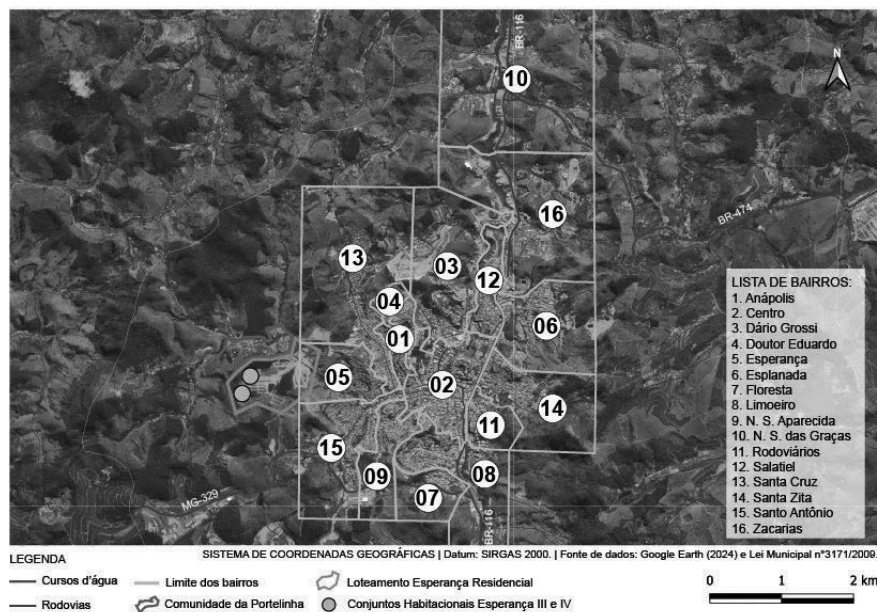
<sup>38</sup> A taxa de fecundidade é uma estimativa do número médio de filhos que uma mulher teria até o fim de seu período reprodutivo.

<sup>39</sup> A razão de dependência mede a razão entre a população economicamente dependente e a população economicamente ativa.

<sup>40</sup> A taxa de envelhecimento é a relação entre o número de idosos e a população jovem da região.

<sup>41</sup> CARATINGA, 2009.

Figura 3 – Mapa do Perímetro Urbano de Caratinga com destaque para a região da Portelinha



Fonte: Elaboração própria (2024) a partir de imagem do Google Earth (2023) e da Lei nº 3.171/2009 (2024).

Conforme apontado, o perímetro urbano (Figura 3) é definido por uma Lei do ano de 2009. Percebe-se, na mesma figura, que os limites externos do perímetro urbano são linhas retas, que desconsideram fatores como vias, relevo ou hidrografia. Internamente, a delimitação de bairros desconsidera os reais limites, dividindo bairros em linha reta, desconsiderando vias, quadras ou limites naturais. Externamente, percebe-se a existência de conjuntos populares e a região da Portelinha fora do perímetro.

A cidade se expandiu desde então, o que faz com que seja necessária sua atualização. Em consulta à Prefeitura Municipal, foi informado que estava sendo feito um estudo, mas nenhum técnico soube informar quais os critérios estão sendo considerados.

Os dados apresentados mostram que, apesar de Caratinga ser uma cidade média e com influência regional, há alguns fatores que prejudicam seu desenvolvimento social, econômico e territorial. O próximo tópico discorre melhor sobre esse assunto.

## 3.2 Caracterização da Portelinha

A Comunidade da Portelinha está localizada na região conhecida como Córrego Boa Vista, a cerca de 2,5 quilômetros do centro da cidade. O local se desenvolveu às margens da estrada CGA-075 que liga a cidade ao distrito de Dom Lara, região oeste de Caratinga (Figura 3).

A região é uma área com nascentes de cursos d'água, os quais, em sua maioria, não são preservados. Com o crescimento desordenado do local, algumas nascentes foram aterradas para dar lugar a loteamentos.

A ocupação da região da Portelinha se iniciou em 2003, quando a Fazenda Boa Vista foi desmembrada em terrenos com áreas inferiores ao mínimo exigido para áreas rurais. Apesar disso, alguns lotes foram vendidos, mas a infraestrutura básica de um loteamento não foi instalada. A partir de 2010, surge uma ocupação do local com um número considerável de novas moradias, de forma irregular, aproximando-se do que hoje se conhece por Comunidade da Portelinha. O loteamento na localidade foi regularizado somente em 2012 pela Prefeitura Municipal, por meio de um decreto, sem cumprir as exigências sobre parcelamento do solo e infraestrutura da Lei Federal nº 6.766/1979.<sup>42</sup> Em 2017, a partir de nova classificação do Censo Agro do IBGE,<sup>43</sup> a região passou a ser considerada área urbana, podendo ser incorporada à cidade, fato que não se efetivou, uma vez que a Lei Municipal nº 3.171/2009, que define o perímetro urbano, não foi alterada. Já em 2019, buscando a regularização do loteamento, uma proposta foi encaminhada pelo Ministério Público de Minas Gerais, porém nenhum resultado foi identificado até o início de 2024.<sup>44</sup>

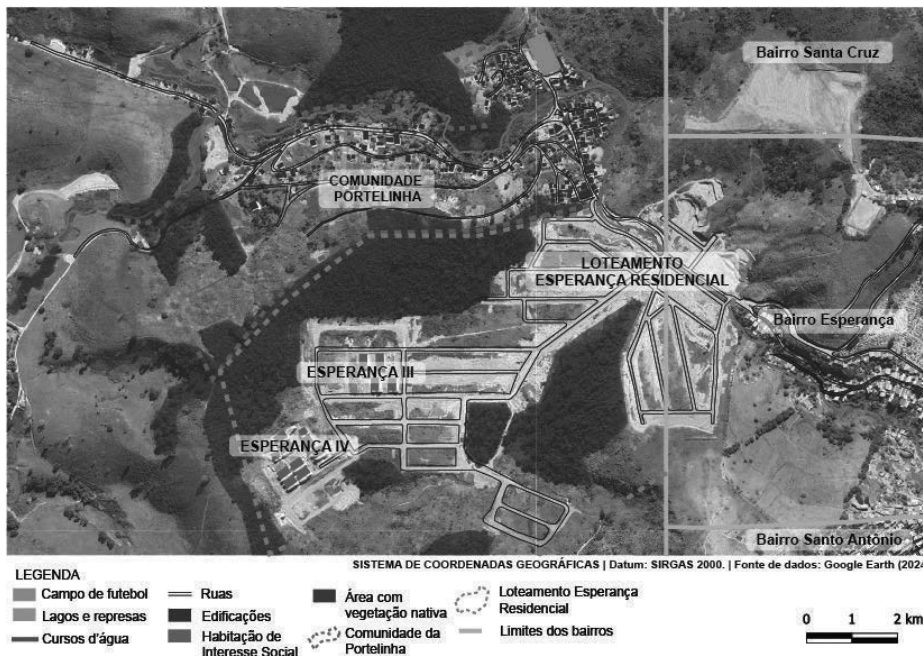
A Figura 4 mostra a região que inclui a Comunidade da Portelinha e o Loteamento Esperança Residencial, que abriga os conjuntos habitacionais Esperança III e Esperança IV.

<sup>42</sup> Lei Federal nº 6.766.

<sup>43</sup> IBGE. *Censo Agro 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

<sup>44</sup> MOURA, Maynne de Sousa. *Assentamento (r)urbano: redefinição da Comunidade Portelinha, Caratinga-MG. Viçosa, 2023. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2023. f. 30.*

Figura 4 – Mapa da região de estudo, com destaque para a Comunidade da Portelinha, o Loteamento Esperança Residencial e os Conjuntos Habitacionais Esperança III e IV



Fonte: Dados da pesquisa (2024) a partir de dados obtidos *in loco* (2024).

As figuras 5 e 6 mostram a comunidade da Portelinha e o loteamento Esperança Residencial, onde estão localizados os conjuntos habitacionais Esperança III e IV. Percebe-se, na Figura 3, que, assim como Portelinha, a maior parte dos novos loteamentos estão fora do perímetro urbano. Esse loteamento foi elaborado para auxiliar no atendimento à demanda por habitações de interesse social, e as primeiras tratativas se iniciaram em 2012. As obras foram iniciadas em 2020, com a instalação da infraestrutura urbana e a construção dos edifícios dos conjuntos habitacionais.

Em 2022, iniciou-se a entrega das habitações aos proprietários e, em 2023, um maior número de pessoas passou a residir no local. Porém, até o início de 2024, as obras de infraestrutura urbana não foram finalizadas.

Nota-se que existe uma proximidade física entre os três locais citados, porém não há uma infraestrutura que os beneficia em conjunto. A Portelinha, já existente, não recebeu melhorias na infraestrutura; ao passo que a região vizinha recebeu.



Figura 5 – Comunidade da Portelinha



Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2024).

Figura 6 – Ao fundo, os conjuntos habitacionais Esperança III e IV e, em primeiro plano, o loteamento Esperança Residencial

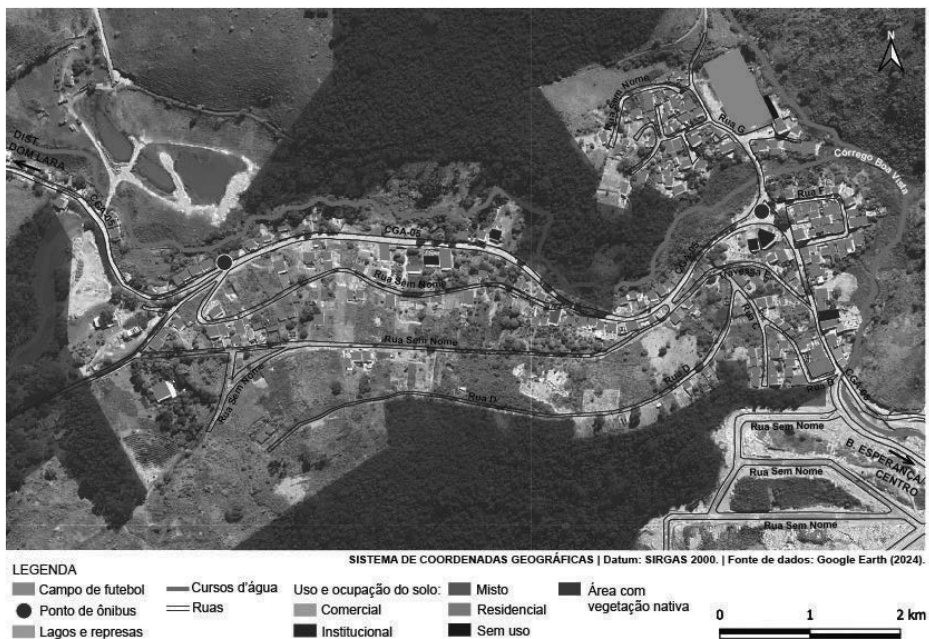


Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2024).

Alguns serviços básicos começaram a ser melhorados com a instalação do novo loteamento, apesar de não favorecerem diretamente a Comunidade da Portelinha. A linha de ônibus do Bairro Esperança, que havia sido suprimida durante a pandemia, foi reativada, ainda que com poucos horários durante o dia, e estendida somente até o loteamento Esperança Residencial. As redes de abastecimento de água, de energia elétrica e de coleta de esgoto foram instaladas somente no trecho que liga o Bairro Esperança aos conjuntos habitacionais. Portelinha não foi atendida. Em relação aos serviços públicos, foi aprovado pela Prefeitura Municipal, no fim de 2023, o projeto de construção de uma escola no loteamento Residencial Esperança, entretanto, nada está previsto em relação à construção de outros tipos de serviço, tais como creche e posto de saúde, o que faz com que os moradores utilizem os serviços já existentes no Bairro Esperança.

A Figura 9 mostra a infraestrutura da região da Portelinha, considerando vias de circulação, fluxos, uso e ocupação do solo, cursos d'água e áreas de vegetação.

Figura 9 – Infraestrutura e uso do solo da região da Portelinha



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos *in loco* (2024).

O solo é ocupado, em sua maior parte, por habitações unifamiliares de um pavimento. As vias de circulação são estreitas e sem calçamento, incluindo o principal acesso à região. Além disso, não há condições adequadas de escoamento de águas pluviais, de abastecimento de água potável e energia elétrica. O esgotamento sanitário e o fornecimento de água têm como destino e fonte o mesmo curso d'água que atravessa a comunidade (Figura 9).

A única via de acesso à comunidade continua com as mesmas dimensões estreitas e com apenas alguns trechos com calçadas. O transporte público, por sua vez, não atende à demanda dos moradores do local, pois os horários de ônibus são muito restritos e inconstantes, e os veículos circulam apenas na rua que fica na parte mais baixa. O serviço de coleta de lixo é precário e funciona em poucos dias da semana. As figuras 10 e 11 mostram a condição das vias da comunidade da Portelinha e o lixo nelas disposto.

Figura 10 – Condição das vias na comunidade da Portelinha



Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2024).

Figura 11 – Lixo nas vias comuns da comunidade da Portelinha



Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2024).

As habitações da comunidade da Portelinha são resultado da prática de autoconstrução, e acabam por apresentar problemas construtivos e de salubridade. Muitas delas foram implantadas em áreas de risco (Figura 12). Como o local não dispõe da infraestrutura adequada, o abastecimento de água acontece por meio de canos ligados diretamente ao curso d'água mais próximo, que é o Córrego Boa Vista (Figura 13).

Figura 12 – Habitação em área de risco na comunidade da Portelinha



Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2024).

Figura 13 - Uma das formas de captação de água para uso residencial na comunidade da Portelinha



Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2024).

## 4 A expansão urbana da região da Portelinha

Para entender a expansão da malha da região da Portelinha, é necessário identificar questões relacionadas ao planejamento e gestão urbanos em Caratinga e à infraestrutura local.

### 4.1 Planejamento e gestão urbanos em Caratinga

Este tópico é destinado a apresentar um panorama do planejamento e da gestão urbana em Caratinga. O município enfrenta muitos problemas urbanos, decorrentes da falta de eficiência da gestão e do planejamento urbanos.

Em relação à organização da gestão urbana, o município conta com um setor de Planejamento Urbano. Este, por sua vez, não possui nenhum arquiteto e urbanista

em sua equipe – há apenas um engenheiro civil, que trabalha de acordo com as demandas de aprovação de projetos. A fiscalização de obras é insuficiente, uma vez que acontece apenas mediante denúncias e não possui um técnico destinado a esse trabalho. Também falta capacitação técnica e organização. Não existe um conselho ligado à política urbana.

Quando se procura informações sobre as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano, há dificuldade no seu entendimento. Muitas dessas informações disponíveis nas leis são divergentes entre si. Além disso, a legislação não contempla especificidades do local, e está desatualizada. Há algumas leis mais recentes, mas são para situações e locais específicos, como regularizações de condomínios.

Em pesquisa documental, percebe-se que não há mapeamento adequado da cidade disponível no setor de planejamento urbano. O mapeamento encontrado no *site* da Prefeitura é rudimentar, e a partir dele foram feitos estudos, também preliminares, sobre a ocupação do território. Outros mapeamentos são encontrados com alguns pesquisadores do local, com informações muito específicas.

Diante do cenário exposto, é observado que Caratinga passa por uma transformação do seu tecido urbano, decorrente da falta de planejamento e gestão adequados do seu território e também da tendência de crescimento da população urbana. A fim de entender essa transformação e suas consequências, foi feita uma análise que destaca o perímetro urbano definido pela Lei nº 3171/2009 e o crescimento fora desse perímetro (Figura 14).

A malha urbana cresce de maneira desordenada, fruto de um planejamento territorial pouco eficiente. A expansão urbana acontece de forma dispersa, o que torna mais difícil o acesso da população que mora em áreas periféricas a serviços básicos que dependem de infraestrutura adequada. Isso reforça fenômenos como a segregação socioespacial, pois há concentração de pessoas com renda financeira semelhante em diferentes áreas da cidade.

Em relação à legislação urbana, Caratinga possui algumas leis voltadas ao uso e ocupação do solo (Quadro 3).

Com o exposto no Quadro 3, pode-se observar que há muitas leis não revisadas, ou não há leis, fazendo com que sua aplicação fique comprometida em 2023. Há algumas leis que foram revisadas, como o Plano Diretor, mas este não contempla as especificidades do município, uma vez que é generalista. No Plano Diretor de 2018, por exemplo, está escrito que a Lei de Uso e Ocupação do Solo deve ser feita à parte, mas em 2024 continua desatualizada e sem previsão para sua revisão. Para entender melhor a situação, foi elaborado o Quadro 2, que mostra a relação entre o plano diretor e a legislação e sua aplicação em Caratinga.

A partir da análise do Quadro 2, pode-se perceber que existe a legislação urbana existente, porém ela é generalista e inaplicável, na maioria das vezes. Estabelece

prazos que não são cumpridos e remete para regulamentações posteriores e a outras leis. Isso se junta a outros fatores, e culmina, dentre outras coisas, no uso e ocupação desordenados do solo urbano e periurbano.

Quadro 1 – Legislação municipal de Caratinga-MG

Legislação municipal	Ano de aprovação	Ano de revisão
Lei Orgânica	1990	Não há
Plano Diretor	2007	2018
Plano de Mobilidade Urbana	Não há	Não há
Plano de Habitação de Interesse Social	2007	Não há
Plano de Saneamento	2016	Não há
Parcelamento do Solo	2016 <sup>45</sup>	Não há
Lei de Uso e Ocupação do Solo <sup>46</sup>	1986	Não há
Código Ambiental	Não há	Não há
Código de Obras	1987	Não há
Código de Posturas	1985	Não há

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A definição do perímetro urbano de Caratinga não é disposta de forma clara: há apenas uma lei, do ano de 2009, que mostra algumas coordenadas da área urbana dos bairros e alguns estudos em forma de mapas. Esses mapas mostram um estudo superficial, uma vez que sua delimitação é feita com formas retangulares, ortogonais, que desconsideram a topografia, a hidrografia e a vegetação (Figura 14). O Plano Diretor Municipal de 2019 foi feito sem redefinição do perímetro urbano, desconsiderando o crescimento urbano naquele momento.

O poder municipal local considera a comunidade da Portelinha como uma ocupação irregular e, por isso, não intervém na região para levar a infraestrutura da qual os moradores necessitam. Entretanto, o início da ocupação se deu no ano de 2003, com os primeiros moradores, e se intensificou a partir do ano de 2010. No ano de 2023, essa ocupação se encontrava consolidada. Entende-se que há negligência por parte do poder público em relação a essa população. Domingues e Garcia<sup>47</sup> apontam a importância de considerar essas áreas no planejamento

<sup>45</sup> Parcelamento do solo para fins de implantação de loteamentos fechados e condomínios horizontais de lotes.

<sup>46</sup> O Plano Diretor de cada município cita a Lei de Uso e Ocupação do Solo, mas não aponta especificidades.

<sup>47</sup> DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes; GARCIA, Romay Conde. Chácaras de recreio e zonas rurbanas – onde cidade e campo se confundem. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 8,

municipal, e sugerem a possibilidade de realização de fórum de discussão que embase projetos e ações para enfrentar os problemas.<sup>48</sup> Entretanto, o que acontece na prática é semelhante ao que é citado por Coelho: “(...) o espaço produzido pelo direito nessa dinâmica compreende a exclusão de milhares de possibilidades a partir da ‘legalidade’, empurrando toda essa ‘inadequação’ para o âmbito do controle repressivo estatal”.<sup>49</sup>

Quadro 2 – Comparação entre a legislação e sua aplicação em Caratinga-MG

Assunto	Como está no PD de 2019	Prazo para regulamentação	Situação
Zoneamento	Mencionado	Não definido	Não foi elaborado
Uso e ocupação do solo	Mencionado Prazo estabelecido	40 dias	Não foi cumprido
Perímetro urbano	Mencionado Prazo estabelecido	40 dias	Não foi cumprido
Parcelamento do solo	Mencionado	Não definido	Não foi feito
Código de obras	Mencionado Prazo estabelecido	Revisão a cada 5 anos	Não foi revisado
Código de posturas	Mencionado Prazo estabelecido	Revisão a cada 5 anos	Não foi revisado
Plano de Mobilidade Urbana	Mencionado	2 anos	Não foi feito

Fonte: Dados da pesquisa (2024) a partir de pesquisas sobre a legislação municipal.

## 4.2 Os impactos negativos da expansão da região da Portelinha

A dinâmica de crescimento territorial na cidade de Caratinga deixa explícito o jogo de interesses que norteia a produção do seu espaço. Enquanto, por um lado

n. 15, p. 113-137, 2022. DOI: 10.55663/RBDU.v08.i15-ART06 . Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/796>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>49</sup> COELHO, Luana Xavier Pinto. O fenômeno urbano e os campos cegos da regulação territorial: para além da dicotomia cidade-campo: The urban phenomenon and the blind spots of territorial regulation: Beyond the urban-rural dichotomy. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 105-128, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.304. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/coelho\\_rbdu12](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/coelho_rbdu12). Acesso em: 20 nov. 2024.

configura-se uma crescente expansão no vetor<sup>50</sup> norte (Figura 14), configurada, principalmente, por loteamentos e por condomínios voltados às classes de maior renda, por outro lado observa-se o contraponto ao vetor oeste, com a presença de loteamentos de média renda e conjuntos de habitação de interesse social.

No caso específico da região da Portelinha, a produção de seu espaço acontece de forma irregular e sem a infraestrutura urbana mínima. A busca por terra e por moradia, acirrada pelo *déficit* habitacional, somado à disponibilidade de uma terra mais barata, direcionou a produção desse local. Além disso, a região está localizada dentro da área de expansão definida na Lei nº 3.171/2009,<sup>51</sup> mas a área continua negligenciada pelo poder público.

A expansão irregular da região da Portelinha reforça alguns fenômenos que acentuam as desigualdades sociais. Um desses fenômenos é a segregação residencial, estudada por Vasconcelos.<sup>52</sup> É um local distante do centro, e a infraestrutura não é adequada para atender as necessidades da população que ali reside. A região é predominantemente residencial, unifamiliar e autoconstruída. O acesso a comércios, empregos, ao lazer e a serviços de educação e saúde fica comprometido.

Os elementos da região da Portelinha não se conectam em termos de infraestrutura viária, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso gera mais gastos públicos com as demandas da população. De um lado, há uma comunidade consolidada que carece de infraestrutura básica; de outro, há a implantação de um loteamento, com lotes padronizados, equipados com alguma infraestrutura básica (como água encanada, coleta de esgoto, energia elétrica). É este cenário que modifica o espaço intraurbano das cidades médias brasileiras.<sup>53</sup>

O planejamento e a gestão urbana inadequados para a região, aliados ao desinteresse e negligência do Poder Executivo, faz com que a população da Portelinha fique prejudicada em relação aos seus direitos, como o de regularizar sua propriedade. Assim, os investimentos públicos em infraestrutura acabam sendo destinados de acordo com interesses pessoais. Um exemplo dessa situação é que os novos empreendimentos da região, como o loteamento, têm mais infraestrutura que a antiga ocupação. Além disso, antes da chegada do loteamento, não havia nem mesmo transporte público que atendesse a população deste local, mesmo que já houvesse demanda.

<sup>50</sup> Entende-se aqui como vetor as áreas onde se observa um intenso processo de expansão, num sentido e numa direção clara, determinados estrategicamente e ilustrados principalmente com novos empreendimentos, na definição de Barcella e Melazzo (Expansão urbana e dinâmica imobiliária: comparando as estratégias fundiárias dos agentes imobiliários em cidades médias. *Revista Sociedade e Natureza*, Uberlândia, v. 32, p. 108-125, 2020).

<sup>51</sup> CARATINGA, 2009.

<sup>52</sup> VASCONCELOS, 2018.

<sup>53</sup> TABARIN; VITTE, 2020.



Quanto à atuação dos agentes produtores do espaço, citados por Corrêa,<sup>54</sup> é possível fazer uma relação com a da região estudada (Quadro 3):

Quadro 3 – Relação entre os agentes produtores do espaço urbano estudados por Corrêa (2003) e sua atuação na região da Portelinha

<b>Agentes (de acordo com Corrêa)</b>	<b>Quem são (na região da Portelinha)</b>	<b>Atuação na região da Portelinha</b>
Proprietários dos meios de produção	Donos de indústrias de Caratinga e região	Não investem na área, devido à falta de infraestrutura; utilizam a mão de obra da população residente local.
Proprietários fundiários	Donos das terras da região	Atuam no sentido de obter maior renda, parcelando o solo irregularmente.
Promotores imobiliários	Construtoras e imobiliárias que comercializam a terra parcelada	Visam ao maior lucro, por isso investem em terrenos mais baratos, fora do perímetro urbano e longe da infraestrutura existente.
Estado	Governo federal, governo estadual e governo municipal (Caratinga-MG)	Não investe em planejamento e gestão urbanos que incluam a região. A legislação e a fiscalização são insuficientes para evitar e/ou amenizar os impactos negativos dessa urbanização.
Grupos sociais excluídos	População residente na região	São os que mais contribuem para a conformação da região. Na maior parte das vezes, as opções de moradia são escassas, e se fixam em locais onde o valor da terra é menor. No caso da comunidade da Portelinha, aconteceu de maneira irregular e de forma orgânica. No caso dos Residenciais Esperança III e IV, um grupo foi alocado de forma a atender apenas o direito à moradia, ignorando o acesso à cidade. No caso do Loteamento Esperança, muitas pessoas adquirem o lote devido ao baixo valor da terra, em comparação com loteamentos com maior infraestrutura.

Fonte: Dados da pesquisa partir de Corrêa (2003).

<sup>54</sup> CORRÊA, 2003.

## 5 Considerações finais

Diante do exposto, identificou-se que há problemas em relação à gestão e ao planejamento urbano de Caratinga. As leis urbanísticas e a delimitação do perímetro urbano estão desatualizadas e falta equipe técnica capacitada para atuar frente aos problemas identificados neste estudo. Além disso, há negligência, por parte do Poder Executivo em regularizar a situação, bem como desinteresse dos agentes imobiliários que não vislumbram lucro com a região Portelinha. Assim, a produção do espaço urbano reflete, cada vez mais, os interesses dos seus produtores com maior poder de decisão, guiados por interesses econômicos que se sobrepõem aos direitos básicos de uma parte menos favorecida da população.

Em relação à Portelinha, sua ocupação já está consolidada e, desse modo, o poder público deveria atuar no local com políticas públicas e infraestrutura adequadas, que atendessem às demandas da população residente. É necessário também promover sua regularização fundiária e melhorias da habitação. A omissão de responsabilidade não poder persistir, sob o argumento de que a comunidade é fruto de invasão, como tem acontecido nos últimos anos.

Com a instalação do loteamento vizinho, o Esperança Residencial, novos investimentos de infraestrutura chegaram à região, porém não alcançaram a vizinha Portelinha, localizada um pouco mais à frente do empreendimento, ignorada mais uma vez. Dessa forma, a população, que não possui acesso à assistência técnica, ocupa o local de maneira espontânea, daí decorre prevalece a autoconstrução e a ausência de saneamento básico. Essa negligência do poder público local, somada a outros fatores, comprova que o processo de segregação involuntária é intensificado. Um desses fatores é a falta de conexão viária entre os novos investimentos e a comunidade existente, apesar da proximidade geográfica e da não oferta da infraestrutura básica.

A situação que se estabelece na região, com grandes movimentos de terra, assoreamento dos cursos d'água e destruição de nascentes, pode afetar negativamente a cidade de Caratinga, intensificando problemas como inundações e a produção de água.

A comunidade da Portelinha é o caso mais marcante, mas não o único em Caratinga. Por isso, é fundamental identificar outras áreas com problemas e dinâmicas semelhantes, para que políticas públicas adequadas às especificidades locais sejam elaboradas e aplicadas pelos gestores.

---

### **Urban expansion and illegality: The case of the Portelinha Community, in Caratinga-MG, Brazil**

**Abstract:** Brazilian urbanization happened in an accelerated rate, generating many consequences in urban, peri-urban and rural spaces. Some of these consequences can be observed in Caratinga, located in the east of Minas Gerais. This work highlights a specific region of this municipality, the Portelinha

Community, which developed around rural road and which, along time, consolidated and acquired some urban characteristics. Despite this, the municipal government does not act with public policies for this area, claiming that it is an irregular occupation. The research is to analyze the physical-territorial characteristics of Portelinha in the period between 2003 (beginning of occupation) and 2023 (currently). For this purpose, an exploratory-descriptive methodology was used, including bibliographical research, identification of documentary basis, data collection and local observations, secondary data collection and analysis of the data collected. The study identifies that the process of involuntary segregation is intensified in both areas, despite investments in urban infrastructure in its surrounding neighborhood.

**Keywords:** Involuntary segregation. Illegal urban expansion. Urban space production. Urban planning. Caratinga-MG.

## Referências

BARCELLA, Bruno Leonardo Silva; MELAZZO, Everaldo Santos. Expansão urbana e dinâmica imobiliária: comparando as estratégias fundiárias dos agentes imobiliários em cidades médias. *Revista Sociedade e Natureza*, Uberlândia, v. 32, p. 108-125, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 5 out. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades: Caratinga, MG. Dados do panorama geral do município. *Gov.br*, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/caratinga/panorama>. Acesso em: 5 out. 2023.

CARATINGA. Câmara Municipal. Lei nº 3.171, de 15 de dezembro de 2009. Estabelece o perímetro urbano da sede municipal, dos bairros, das áreas de expansão urbana direta e indireta, dos distritos industriais, do polígono especial e documentação inerente ao processo de aprovação de projetos no município de Caratinga e revoga dispositivos legais e dá outras providências. Caratinga: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: [https://www.cmcaratinga.mg.gov.br/arquivo/legislacao/lei-ordinaria\\_3171\\_2009](https://www.cmcaratinga.mg.gov.br/arquivo/legislacao/lei-ordinaria_3171_2009). Acesso em: 5 out. 2023.

COELHO, Luana Xavier Pinto. O fenômeno urbano e os campos cegos da regulação territorial: para além da dicotomia cidade-campo: The urban phenomenon and the blind spots of territorial regulation: Beyond the urban-rural dichotomy. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 105-128, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.304. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/coelho\\_rbdu12](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/coelho_rbdu12). Acesso em: 20 nov. 2024.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 4. ed. São Paulo: Ática, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2020.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes; GARCIA, Romay Conde. Chácaras de recreio e zonas rurbanas – onde cidade e campo se confundem. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 113-137, 2022. DOI: 10.55663/RBDU.v08.i15-ART06. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/796>. Acesso em: 20 nov. 2024.

IBGE. *Censo Agro 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. *Censo Brasileiro de 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

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

MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MOURA, Mayne de Sousa. *Assentamento (r)urbano: redefinição da Comunidade Portelinha, Caratinga-MG*. Viçosa, 2023. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2023.

NUNES, Mateus Almeida. *Aspectos legais da expansão urbana sobre áreas e usos rurais na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2019. 145 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3 ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2020.

STEPHAN, Ítalo. Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S. l.], n. 10, p. 46-56. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i10p46-5>. Acesso em: 24 jan. 2024.

TABARIN, Charles Serra; VITTE, Claudete de Castro Silva. Produção do espaço urbano em São João da Boa Vista/SP entre 2000 e 2016: novos loteamentos e segregação urbana. *Revista Geografar*, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 7-30, jan./jun. 2020.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida, CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (org.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2018.

---

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

CARNEIRO, Camilla Magalhães; CANDIDO, Marcio Henrique do Sacramento; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. Expansão urbana e ilegalidade: o caso da comunidade da Portelinha, em Caratinga-MG. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 267-292, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART12.MG.

---

# DECISÕES, RECOMENDAÇÕES, NOTAS TÉCNICAS



# Ação de reintegração de posse movida pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) contra particular<sup>1</sup>

Despacho/Decisão

Processo nº 8006591-98.2021.8.05.0191

Parte autora: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

Réu: Pedro Roberto Viana Nascimento

## Sentença

A Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) já qualificado nos autos, por intermédio de seu procurador legalmente habilitado, ajuizou *ação de reintegração de posse*, com pedido liminar, em face de Pedro Viana, alegando na inicial, em suma:

Inicialmente, a autora faz considerações sobre sua área de atuação e sobre as áreas de proteção de barragens. Aduz que, no caso concreto, o réu, clandestinamente, vem construindo dentro do perímetro de segurança de barragem, inclusive utilizando-se de área de terra contígua ao barramento do dique de protensão de nº 10, edificações em uma área de 199,37m<sup>2</sup>.

Sustenta que as edificações são danosas ao reservatório e as estruturas que compõem o dique nº 10. Informa que o terreno em questão está afeto ao serviço de concessão público, sendo considerado bem público, portanto, inalienável, imprescritível e insuscetível de exploração por terceiros.

<sup>1</sup> A presente sentença foi prolatada em ação de reintegração de posse movida pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), contra particular. O processo tem característica peculiar, pois a autora somou aos argumentos da defesa de sua suposta posse a necessidade de desocupação da área para segurança de barragens.

A decisão merece destaque pelo cuidado técnico com o direito possessório, em especial pela precisa delimitação do objeto da ação de reintegração de posse, afastando a possibilidade de manejo das ações possessórias em caso que seria tipicamente de desapropriação, o que afirma o legítimo direito dos possuidores de áreas urbanas.

Também merece destaque por estabelecer correlação adequada entre ação possessória e outros instrumentos de planejamento territorial. Em primeiro lugar, reconhece que a definição de “área de segurança de barragem” não altera a condição de posse de autor e réu, sendo irrelevante para a resolução da pretensão possessória. Em segundo momento, socorre-se do Plano Diretor e do zoneamento incidente sobre a área, ZEIS, para afirmar que o local é passível de “ocupação e desenvolvimento de atividades urbanas”.

*A defesa do réu foi realizada pelo advogado e professor Bruno Barbosa Heim, membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).*

Desejamos que, tal como no presente caso, cada vez mais, a legislação urbanística de uso e ocupação do solo seja referência para decisões, servindo de parâmetro para resolução de conflitos fundiários urbanos.

Assim, pugna pela reintegração de posse com a desocupação da área pelo requerido. Juntou documentos. Recolheu custas.

Audiência de justificação realizada em 25 de maio de 2022 (Id. nº 201694927). Liminar de reintegração de posse foi deferida (Id. nº 211729256).

O réu apresentou contestação na qual alega, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da CHESF, por ser mera detentora e não possuidora.

No mérito, eis que a construção em questão existe desde o ano de 2006 e adquiriu o imóvel no ano de 2009 através de contrato particular.

Sustenta que a CHESF não demonstrou qualquer ato possessório em relação ao imóvel em questão, bem como que inexistente ato de violência, clandestinidade ou precariedade.

Alega que o imóvel não é da União, não é bem público e que área de proteção não é fundamento para proteção possessória, sendo a via inadequada para se discutir eventual segurança de barragem.

Assim, pugna pela improcedência da ação. Juntou documentos.

Réplica no Id. nº 377159526.

Designada perícia a requerimento da parte autora, não houve o recolhimento dos honorários periciais, razão pela qual houve a preclusão da prova.

As partes apresentaram suas alegações finais e os autos vieram conclusos para julgamento.

*Eis o relatório. Passo a decidir.*

*Passo ao mérito.*

As preliminares suscitadas, em nosso entender, confundem-se com o próprio mérito da demanda, e com ele serão analisadas.

O feito já se encontra regularmente instruído, tendo sido facultado às partes o exercício pleno da ampla defesa, estando, por seu turno, a causa madura para julgamento.

Na hipótese, divisa-se que a matéria controvertida se restringe a perquirir se a autora demonstrou que exercia a posse sobre o imóvel em litígio, bem como que foi injustamente privada dessa posse, em razão de violência, clandestinidade ou precariedade, requisitos exigidos pelo art. 560 do CPC para a acolhida do seu pleito, consoante vêm decidindo os Tribunais Pátrios:

Compete ao autor da ação de reintegração de posse o *ônus* de provar, como fato constitutivo de seu direito, que exercia posse, de modo justo, sobre a *área* em litígio, bem como que foi injustamente privado dessa posse, em razão de violência, clandestinidade ou precariedade. (TJMG, Apelação Cível nº 457.323-9, 6ª Câmara Cível, Rel.ª Heloísa Combat, juntada em 03/02/2005).



Aduz a parte autora que o réu, clandestinamente, vem construindo dentro do perímetro de segurança de barragem, inclusive utilizando-se de área de terra contígua ao barramento do dique de protensão de nº 10, edificações em uma área de 199,37m<sup>2</sup>.

Sustenta que as edificações são danosas ao reservatório e as estruturas que compõem o dique nº 10.

Informa que o terreno em questão está afeto ao serviço de concessão público, sendo considerado bem público, portanto, inalienável, imprescritível e insuscetível de exploração por terceiros.

Entretanto, as provas carreadas aos autos, diferentemente do que alega a autora em sua exordial, verifica-se que a área em questão se encontra edificada desde o ano de 2006, conforme se depreende pelas imagens obtidas pelo Google Earth, e anexadas no Id. nº 354247422 (p. 25), sendo que o documento de Id. nº 354247425 mostra que o réu adquiriu o imóvel do antigo possuidor no ano de 2013.

Além disso, pelo que se verifica do plano de segurança de barragens, a área em questão, inicialmente, não estava incluída com área de segurança, e inclusive, foi colocada no Plano Diretor do Município de Paulo Afonso como uma Zona Especial de Interesse Social, ou seja, de possível ocupação e desenvolvimento de atividades urbanas.

*Importante salientar que não se está aqui a dizer que os planos de segurança de barragens não possam ser rotineiramente revisados, com a inclusão de novas áreas. Entretanto, ao incluir uma nova área como área de segurança de barragem, o poder público e a empresa concessionária devem agir respeitando o direito daqueles que legitimamente ocupam o local, pagando a devida indenização por eventual desapropriação do imóvel.*

*Por fim, deve-se consignar que a mera alegação de que o imóvel se encontra em área de segurança de barragem não é suficiente para fundamentar uma medida de reintegração de posse, eis que o requerente deve comprovar que exercia a posse sobre o imóvel em litígio, bem como que foi injustamente privada dessa posse, em razão de violência, clandestinidade ou precariedade, no que não teve êxito.*

*No caso concreto, a CHESF fundamenta o pedido de reintegração de posse, basicamente, na alegação de que o imóvel está localizado em área de segurança de barragem, mas não fez qualquer prova de que em algum momento tenha exercido a posse sobre o imóvel. Tanto é que a guarita de acesso à barragem é posterior ao imóvel ocupado pelo requerido, o que demonstra que a empresa nunca exerceu a posse do bem (Id. nº 354247422, p. 12).*

*Desse modo, entendo que a parte autora não comprovou as alegações postas na exordial. Ao contrário, há prova segura que a posse direta da área era exercida*

*pelo requerido, desde o ano de 2013, bem como que existe edificação no local desde o ano de 2006, diferentemente do que alega a autora.*

*Isso posto e considerando o mais que dos autos consta, e os princípios de direito aplicáveis à espécie, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO de reintegração de posse formulado na exordial, e em consequência condeno a autora nas custas processuais e honorários advocatícios no valor correspondente a 15% sobre o valor da causa.*

*Junte-se à mídia da audiência de justificação Id. nº 201694927 no PJE mídias.*

## 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 3 cm. 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) 99412.0131 ou pelo *e-mail* [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br).

Esta obra foi composta na fonte Frankfurt, corpo 10 e impressa em papel Offset 75g (miolo) e Supremo 250g (capa) pela Meta Brasil em Cotia/SP.