

ano 9 – n. 17 | julho/dezembro – 2023
Belo Horizonte | p. 1-308 | ISSN 2447-2026 | DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17
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/MG)
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comitê de Pareceristas desta Edição

Cláudio Carvalho | Lauro Gurgel de Brito | Alvaro Luis dos Santos Pereira | Edmar Araujo | Érica Milena Carvalho Guimarães
Leôncio | Maria José Andrade | Thiago Marrara de Matos | Paulo Carmona | Tarcyla Fidalgo | Fernando Bruno Filho |
Ana Mônica Medeiros Ferreira | Mariana Mencio | Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida | Sanane Sampaio |
Alex Ferreira Magalhães | Marinella Machado Araujo.

© 2023 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 / E-mail: 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
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Sumário

DOCTRINA

ARTIGO INTERNACIONAL

Cuatro décadas de políticas de regularización dominial de asentamientos informales en la Argentina

María Cristina Cravino	9
1 Introducción.....	9
2 Tensiones estructurales entre las políticas públicas urbanas y los asentamientos informales	12
3 Políticas públicas y debates en torno a los asentamientos informales en Argentina..	15
3.1 Década de 1990: neoliberalismo, regularización dominial como privatización y experiencias integrales	17
3.2 Década del 2000 y hasta mitad de la década de 2010: diversificación de programas asociados a organismos multilaterales de crédito y autóctonos	21
3.3 Los comienzos de la década de 2020	28
4 Conclusiones preliminares.....	29
Referencias	31

Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo

Gisele Brito, Pedro Rezende Mendonça, Raquel Rolnik	35
1 Introdução	35
2 Segregação e áreas de exclusividade brancas	36
3 Territórios brancos e planejamento urbano	41
4 Bixiga na rota do embranquecimento	51
5 Considerações para um agir antirracista	56
Referências	58

Memória e cidade em uma perspectiva de Justiça de Transição: o caso de Salvador

Carlos Eduardo Soares de Freitas, Márcia Costa Misi	61
1 Introdução	61
2 Justiça de Transição e memória	63
3 Cidades e Justiça de Transição, cultura e memória: amarrações possíveis	66
4 Considerações finais	79
Referências	80

Cozinhas Solidárias e Direito à Cidade: dos movimentos sociais à política pública, uma análise a partir da Cozinha da Lapa, Rio de Janeiro

Enzo Bello, Fernanda Artimos de Oliveira, Renata Piroli Mascarello	83
1 Introdução	84
2 A Cozinha Solidária da Lapa, Rio de Janeiro: relato de experiência	88
3 O processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias: da mobilização popular à política pública	92
4 O direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal	98
5 Conclusões	104
Referências	105

Projetos de parcerias público-privadas em zonas especiais de interesse social

Allan Ramalho Ferreira	109
1 Introdução.....	109
2 Parcerias público-privadas e instrumentos participativos	114
3 Zona Especial de Interesse Social e instrumentos participativos previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo	119
4 PPPs x ZEIS: consequências da sobreposição sobre os instrumentos participativos	124
5 Experiência: Paiçandu Cultural	130
6 Considerações finais.....	131
Referências	133

Loteamentos, desmembramentos e expansão urbana: reflexões acerca do município de Juazeiro do Norte/CE

Diego Coelho do Nascimento, Pedro George Sales Torres, Cirlany Sousa Matos	135
1 Introdução.....	136
2 Percursos metodológicos.....	138
3 O surgimento de loteamentos urbanos: uma busca através da história	139
4 Caracterização de Juazeiro do Norte e legislação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo.....	144
5 Processos de registro dos loteamentos e o caso de Juazeiro do Norte	149
6 A expansão urbana e o parcelamento do solo urbano de Juazeiro do Norte: uma análise entre 2000 e 2020	151
7 Breves considerações	156
Referências	157

Regularização fundiária e municipalidade na promoção da política social de moradia no Brasil: uma análise de experiências em processos de habitação nos municípios de Goiânia e Trindade/GO

Frederico Alves da Silva, Moneye Camargo Graciano, Leandro de Lima Santos	161
1 Introdução.....	162
2 Referencial teórico	163
3 Resultados e discussão	166
4 Considerações finais.....	179
Referências	182

Estudo de Impacto de Vizinhança: a localização dos empreendimentos e o uso das suas medidas mitigatórias e compensatórias em Santos/SP

Caio de Paula Camerini, José Marques Carriço	185
1 Introdução.....	185
2 Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental.....	187
2.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	187
2.2 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	190
2.3 Diferenças entre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	190
3 Mitigações e compensações ambientais.....	191
4 A localização dos empreendimentos e suas medidas mitigatórias e compensatórias no município de Santos/SP	192
4.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em Santos/SP	192

4.2	A área de impacto dos empreendimentos e as localizações de suas medidas mitigadoras e compensatórias em Santos/SP.....	194
5	O EIV na nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo.....	204
6	Medidas compensatórias do impacto de vizinhança: substitutivos de processos licitatórios?	204
6.1	Substituição do processo licitatório por medidas compensatórias do EIV.....	207
6.1.1	Frente às Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 14.133, de 1ª de abril de 2021	207
6.1.2	Outras fontes	208
6.2	Medidas compensatórias e seu uso jornalístico.....	209
7	Considerações finais.....	212
	Referências	213

Evoluções e involuções da legislação urbanística no processo de planejamento: o caso do município de Jacareí/SP

Claudia Ciapina Roldão, Cilene Gomes	215
Introdução	215
1 A legislação urbanística no Brasil até 2001	217
1.1 Legislação urbanística do município de Jacareí/SP	219
2 A legislação urbanística após 2001.....	227
2.1 A ação direta de inconstitucionalidade e as revisões do plano diretor.....	234
3 Considerações finais.....	238
Referências	240

A tarifa social de água no Rio de Janeiro: contradições na garantia do direito à moradia sem o acesso à água

Patrícia Finamore Araujo, Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto	243
1 Introdução	243
2 Acesso à moradia e à água como um direito social no Brasil.....	247
3 Provisão de moradia e serviços públicos à população hipossuficiente	249
3.1 Habitação de interesse social: da provisão da moradia ao reconhecimento da informalidade como alternativa	249
3.2 Tarifa social de água	251
4 Acesso à tarifa social de água no Rio de Janeiro	253
5 Considerações finais.....	259
Referências	260

NOTA TÉCNICA

A voz da orla ecoa: o Tribunal Popular da Orla de Natal em defesa dos direitos humanos, urbanos e socioambientais

Rodrigo Silva, Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio, Lucas Wallace Ferreira dos Santos, Maria Cecília de Souza Gomes, Sarah de Andrade e Andrade, Saulo Matheus de Oliveira Lima Cavalcante	265
1 Introdução	266
2 Cidade, territórios populares, meio ambiente e paisagem à luz do pluralismo jurídico.....	267
3 Dilapidação à vista: o sistema de proteção à paisagem e às populações vulnerabilizadas da Orla e a flexibilização normativa do novo Plano Diretor de Natal	271
4 O Tribunal Popular da Orla: inventando espaços de articulação popular contra as violações de direitos nos territórios costeiros.....	273
4.1 Denunciando violações de direitos: a carta-sentença do Tribunal Popular da Orla ...	275

5	Apontamentos e recomendações: garantindo os direitos socioambientais às populações tradicionais e em vulnerabilidade das orlas marítima e estuarina do município de Natal/RN	280
	Referências	282

BAÚ DO DIREITO URBANÍSTICO

Audiência pública na gestão democrática da política urbana

Daniela Campos Libório	287
I Fundamentação constitucional	287
II Fundamento legislativo	290
III Audiência pública e processo	293
IV Princípios	296
V Fases	299
VI Revisibilidade	304
VII Responsabilidade	305
Referências	305
Instruções para os autores	307

DOCTRINA

Artigo Internacional

Cuatro décadas de políticas de regularización dominial de asentamientos informales en la Argentina

María Cristina Cravino

Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET – Universidad Nacional de Tierra del Fuego. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4082-9441>.

Resumen: Este artículo se propone analizar las políticas nacionales en relación a los asentamientos populares en Argentina entre 1983 y 2023, es decir el período democrático post última dictadura militar (1976-1983). Estas se ven plasmadas en normativas que fueron aprobadas por el congreso de la Nación y otras a partir de decretos presidenciales. Para esto nos centraremos en: los contenidos y sentidos de abordaje a la cuestión de la “informalidad” urbana; el contexto en el cual fueron sancionadas; algunos aspectos de su implementación y algunas tensiones de las mismas. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, centrada en el análisis documental, principalmente en las normas en relación a la regularización dominial y complementada por entrevistas a los actores claves en las políticas o en las iniciativas parlamentarias (funcionarios públicos del nivel nacional y local, dirigentes barriales y de las organizaciones territoriales que dieron impulso a leyes, vecinos, etc.) y fuentes de medios de comunicación periódicos.

Palabras clave: Argentina. Asentamientos informales. Regularización dominial. Políticas públicas. Normas urbanas.

Sumario: **1** Introducción – **2** Tensiones estructurales entre las políticas públicas urbanas y los asentamientos informales – **3** Políticas públicas y debates en torno a los asentamientos informales en Argentina – **4** Conclusiones preliminares – Referencias

1 Introducción

En América Latina, los asentamientos informales¹ son una forma de hábitat de los sectores populares, presente en todas las grandes y medianas ciudades. La medición de su alcance es objeto de debates, ya que el fenómeno no es de fácil

¹ Utilizamos en el título y el primer párrafo el término *asentamientos informales* para una mejor comprensión de artículo. Luego utilizamos *asentamiento popular* o *barrio autoproducido*, que es la forma que preferimos denominarlos para escapar de la dicotomía formal-informal, dicotomía que creemos no se ajusta a una realidad donde existe una gradiente en el cumplimiento de las normas tanto urbanas como jurídicas y urbanas. Incluso se suele invisibilizar las acciones fuera de la norma urbana de los sectores altos en sus diferentes tipos de hábitat en particular en las periferias.

registro, pero en algunas urbes llega a ser más del 50%.² Aunque la Argentina es uno de los países con menor índice de informalidad en la región,³ su existencia y persistencia, sin duda es de relevancia. No sólo por su actual visibilización, sino también porque las condiciones socioeconómicas estructurales y urbanas hacen prever su crecimiento.

Los asentamientos populares –que en Argentina llevan el nombre de villa, asentamiento, toma, extensión, ocupación o simplemente barrio, entre otros- son espacios de la ciudad autoconstruida por sus habitantes. Constituyen una modalidad de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en las grandes ciudades y también sectores medios en algunas ciudades intermedias. Son aquellos que no lo logran por vía mercado inmobiliario o políticas estatales. En las últimas décadas crecientemente a este tipo de barrios por medio de un mercado secundario de viviendas o submercado de arriendo. Las ocupaciones de suelo urbano vacante implican un fuerte sacrificio por parte de los habitantes –en particular en las etapas iniciales, ya que limpian, nivelan o rellenan el predio y van subsanando lenta y parcialmente las carencias, gracias al trabajo individual, familiar y comunitario. Se suele sintetizar en la frase que primero se habita, luego se construye y finalmente se tiene acceso a la propiedad –esto último si es que sucede.⁴ Con el tiempo, los barrios que se conforman van adquiriendo grados de consolidación, a partir del trabajo acumulado en el tiempo y a ahorro familiar, la capacidad organizativa de los vecinos y los recursos provistos por el Estado –en algunos casos también por ONGs. No obstante, hasta no contar con un título de propiedad penden sobre ellos el riesgo al desalojo y, consiguientemente, la posibilidad de perder todos los recursos económicos invertidos y sentimientos de arraigo depositados allí. Esto muestra que estos espacios urbanos no deben quedar asociados *vis a vis* solo a carencias, sino comprenderse como un lugar donde habitan personas, que establecen una relación de pertenencia con territorio y con sus vecinos, más allá de las precariedades urbanas (que son variables).

En el año 2006, Mike Davis presentaba su libro *Planet of Slums: Urban Involution and the Informal Working Class* y planteaba un horizonte catastrófico sobre los barrios informales a escala mundial y consideraba a sus habitantes como sujetos pasivos en relación a los procesos estructurales en los que están inmersos, en particular a la miseria, violencia y problemas ambientales. Consideramos que esta

² CLICHEVSKY, N. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 63–88, 2009. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>. Acceso en: 10 nov. 2023.

³ CLICHEVSKY, N. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 63–88, 2009. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>. Acceso en: 10 nov. 2023.

⁴ RIOFRIO, Gustavo. *Producir la ciudad (popular) de los '90: entre el mercado y el Estado*. Centro de Estudios y Promoción del desarrollo. Lima. 1991. 152 p.

visión no contribuye al planteamiento del problema, ya que los propios habitantes son hacedores de ciudades, como afirmaba Teolinda Bolívar⁵ y aún es posible (y urge) generar políticas públicas que tiendan a amortiguar las desigualdades, mientras se buscan mecanismos de acceso al suelo urbano servido y/o viviendas para amplios sectores de la población necesitados.

Las políticas públicas tienen historia y éstas muestran las trayectorias de las decisiones gubernamentales, pero también las miradas del Estado sobre la cuestión social.⁶ Los enfoques fueron cambiando a partir de los debates académicos, políticos, de organismos internacionales, pero también por las demandas de los mismos pobladores. Esto hace que a lo largo del tiempo hubiera tensiones por instalar una política (o su implementación) que mejore estos espacios; por que éstas se plasmen en normas que trasciendan los períodos de gestión de una administración particular. También se suscitan conflictos por los modos de la ejecución de los programas o los efectos de los mismos. En el caso de los asentamientos populares, esta forma de habitar estuvo en la agenda de los gobiernos nacionales de prácticamente todos los países de América Latina desde la década de 1960 y en algunos inclusive en años anteriores. Por otra parte, las historias políticas nacionales y el carácter democrático o dictatorial de los gobiernos atravesaron las definiciones y las decisiones sobre este tipo de barrios.

En Argentina, desde 2017 los asentamientos populares tienen el nombre oficial de *barrio popular* y fueron relevados a nivel nacional, en un contexto que se observa como contradictorio: por un lado, se consolidan los reclamos de sus habitantes por adquirir reconocimiento, radicación y mejoramientos del hábitat y esto se logra en gran medida, pero por el otro, es creciente la conflictividad en el caso de nuevas ocupaciones y son recurrentes los desalojos (en particular en tomas de tierra recientes). Resulta preocupante que persistan las miradas estigmatizantes sobre ellos, que son reproducidas recurrentemente por los medios de comunicación e incluso por funcionarios públicos, así como continúa el desinterés de muchos gobiernos locales y provinciales por generar políticas tendientes a su mejoramiento y consolidación. A la 2023, son 5.687 asentamientos en todo el país, habitados por 1.167.807 familias según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). La mayoría de ellos se encuentra ubicado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (ver mapa). Un dato llamativo es que no indica quien posee la titularidad del suelo (privado o estatal) ni si ha iniciado o no procesos de regularización dominial. Esperamos que a futuro se cuente con ese dato.

⁵ BOLÍVAR, Teolinda. Urbanizadores y Constructores para ser Ciudadinos. Revista Urbana 16-17, Instituto de Urbanismo, FAU, UCV, Caracas, 1995.

⁶ OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128.

Este artículo se propone analizar las políticas nacionales de Argentina en relación a los asentamientos populares entre 1983 y 2023, es decir el periodo democráticos post dictadura de 1976-1983, caracterizada por las violaciones a los derechos humanos –y su consecuente genocidio– y falta de libertades políticas su política económica neoliberal con endeudamiento internacional y conflictos geopolíticos fronterizos y con Gran Bretaña. Estas se ven plasmadas en normativas que fueron aprobadas por el congreso de la Nación y otras a partir de decretos presidenciales. Para esto nos centraremos en: los contenidos y sentidos de abordaje a la cuestión de la “informalidad” urbana; el contexto en el cual fueron sancionadas; algunos aspectos de su implementación y algunas tensiones de las mismas. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, centrada en el análisis documental, principalmente en las normas en relación a la regularización dominial y complementada por entrevistas a los actores claves en las políticas o en las iniciativas parlamentarias (funcionarios públicos del nivel nacional y local, dirigentes barriales y de las organizaciones territoriales que dieron impulso a leyes, vecinos, etc.). También se recurrió a fuentes hemerográficas. Lamentablemente, no contamos con datos cuantitativos rigurosos en cuanto a los resultados de las políticas públicas.

La estructura del trabajo va a responder a las distintas etapas cronológicas de los lineamientos legislativos y programas de intervención en asentamientos populares y cerrará con conclusiones preliminares, intentando agruparlas por décadas en los casos que es posible. Nos vamos a dedicar sólo a las políticas nacionales, pero haremos algunas referencias a experiencias provinciales o locales por su relevancia y su contraste con las del nivel federal.

2 Tensiones estructurales entre las políticas públicas urbanas y los asentamientos informales

La tenencia del suelo que se habita está fundamentalmente atravesada por la dimensión temporal: cuánto más tiempo las personas en el lugar que ocupan, más legitimidad se acumula sobre su posesión,⁷ en particular si se cuentan con documentación que acredite el tiempo de permanencia (tales como censos, servicios públicos, documentos de identidad, etc.). Sin embargo, la dimensión política de gestión gubernamental puede hacer caso omiso de ese principio y desalojar el barrio. Tal es así, que puede llegarse, incluso, a la situación en que aun cuando el Estado invirtió en infraestructura en un asentamiento o llevo familias a un predio,

⁷ CRAVINO, María Cristina. Derecho a la ciudad y procesos de legitimación-deslegitimación de y en los asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. En: RINESI, Eduardo – SMOLA, Julia – EIFF, Leonardo. *Las diagonales del conflicto. Política y sociedad en Argentina y en Francia*, Los Polvorines, UNGS. 2017. pp. 181-196.

luego puede desconocer su origen o conformación. Por esta razón los pobladores buscan un tipo de seguridad en la tenencia que tenga efectos jurídicos y de ese modo se supone sean permanentes. Por lo general, esta forma se logra por medio del título de propiedad individual (aunque existen otro tipo de instrumentos). A este proceso en el que se transita de una situación de ilegalidad en la ocupación del suelo (pero no necesariamente ilegitimidad) a una de legalidad se lo denomina regularización dominial, formalización o titulación.

La incapacidad de los Estado de la región de cubrir las necesidades habitaciones de grandes sectores de la población es la que lleva a cierto tipo de tolerancia de situaciones donde los habitantes resuelven su acceso al hábitat violando la propiedad privada (ya sea estatal o privada), autoproduciendo ciudad y vivienda en procesos paralelos. *Esta tolerancia tiene un problema*: no puede mostrarse abiertamente porque implica habilitar la ocupación como una forma de urbanización, cuando en realidad lo que se quiere es evitar que esto se reproduzca. Por esta razón, esta se ejerce con discreción y muchas veces sólo por fuerza de reclamos y resistencia de los pobladores. De esa forma, esta postura ambigua del Estado tiende a generar políticas públicas cambiantes o acciones que contradicen los lineamientos declarados. Esto tiene que ver con que, en parte, se amoldan a la capacidad de lucha de las organizaciones barriales o, por el contrario, a las presiones por expulsiones por parte de otros grupos sociales, como vecinos o emprendedores inmobiliarios. Esto va en línea con lo que plantea Calderón y otros: “la dimensión política opera a través de leyes, gestión urbana y dispositivos “técnico-administrativos” que definen y, a la vez, encajan las prácticas ilegales en un modo de administración permeable a su lógica de operación”. constituye lo que en antropología del Estado se denomina el Estado en los márgenes.⁸ Los Estados frecuentemente entraron en dos contradicciones de difícil resolución: En primer lugar, se argumentaba que no podían otorgar la provisión de servicios públicos básicos porque los habitantes no contaban con el título de propiedad, pero por el otro, a veces se afirmaban que no se podía dar el título de propiedad hasta que no se cumpliera con la normativa de instalar los servicios públicos tal como lo exigían las leyes. Esto, es no se garantizaban el acceso a derechos básicos como agua potable, electricidad o accesibilidad, fundado generalmente en que se trataba de una ocupación ilegal, ni seguridad en la tenencia. Es decir, se trata de un círculo vicioso que implica que un derecho no garantizado arrastraba a los otros, pero nunca se resolvía la situación. En segundo lugar, si se otorgaba documentos de tenencia segura a familias que se encuentran en lugares inhabitables sería una violación a los derechos reconocidos, como al ambiente sano,

⁸ CALDERÓN COCKBURN, Julio; VALENCIA LEON, Ivonne; CAMPOS, Edwin Gabriel (2023). De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del Siglo XXI. Revista Territorios nº 49, pp. 1-26, 2023.

exponiéndolos a riesgos de catástrofes naturales o contaminación. Lo mismo sucede si se formaliza asentamientos con muy alta densidad y condiciones de precariedad en las viviendas y los servicios urbanos. Parecería otorgar el derecho a la tenencia segura, pero implicaría una forma de reproducir y cristalizar las desigualdades urbanas y ambientales, ya que se omite intervenir en los aspectos del habitar que son indispensables para una buena o aceptable calidad de vida. En este caso la regularización dominial puede ser una trampa para los ocupantes y una forma de las autoridades de desligarse de los problemas que debería solucionar.

Pero la principal contradicción del Estado es convertir en legal lo ilegal sin cambiar las normas generales. Eso significa que se busca adecuar el traspaso por vía de la excepción. Esto es, por medio de una amnistía respecto a las violaciones jurídicas que cometieron quienes ocuparon. Envuelve, entonces, un *perdón específico a los actos ilegales*. Pero, al mismo tiempo tiene que dar señales de que *tomar suelo es un delito* para evitar nuevas tomas y para estos es necesario desplegar un discurso de amenaza de castigo a la infracción. También, es una tarea compleja mantener la legitimidad del orden jurídico, que como en el caso de la Argentina, convierte casi en sagrado el estatuto de la propiedad privada (no se contempla la función social). No obstante, cuando se observa que consecutivamente se aplica el principio de la excepción/tolerancia se hace más dificultoso mantener como regla urbana vigente las normas establecidas en el cuerpo normativo. La práctica también hace a la regla. Como afirman Calderón y otros⁹ la “informalidad” es una coproducción de prácticas de agentes diversos entre lo legal y lo ilegal. En ese enredo, se encuentran también las agencias estatales. Un buen ejemplo de ello fue que ante una ocupación una funcionaria del gobierno nacional en el año 2020 afirmara que se trataba de un “conflicto social” no de “seguridad”, pero ante las críticas de otras fuerzas políticas y los medios de comunicación tuvo que aclarar que se trataba de “un delito”. De ese modo, las autoridades entran en una zona gris entre comprender y atender las necesidades de las familias que ocupan y castigarlas por cometer un delito contra la propiedad. El contexto y el conflicto intra estatal (Poder Ejecutivo vs. Poder Judicial) es lo que define la balanza de las dos situaciones, no sin disputas y cambios de situación o posición de los actores sociales y políticos.

Este tránsito de lo ilegal a lo legal es lento porque implica numerosos trámites que en muchos casos además de un título, conllevan mensuras, mejoras en las condiciones ambientales e infraestructuras. Como, ya afirmamos, si el lote no se ajusta al cumplimiento de las normas urbanas (o las creadas *ad hoc* para este

⁹ CALDERON COCKBURN, Julio; VALENCIA LEON, Ivonne; CAMPOS, Edwin Gabriel (2023) De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del Siglo XXI. Revista Territorios nº 49, pp. 1-26, 2023.

tipo de vecindario) no se puede otorgar la escritura. Esto hizo que, como demostró Fernandes¹⁰ los avances en relación a la titulación en la región fueran escasos en término numéricos o con muchos casos iniciados y pocos finalizados. Por su parte, los vecinos y organizaciones barriales hacen el corrido con suma paciencia, en ocasiones desplegando luchas, pero saben que siempre llevan años. Ven a la propiedad como un proceso que requiere de numerosos pasos o hitos para obtener el título.¹¹

Uno de los pasos de ese pasaje es que los barrios pasen a estar registrados en los planos. Muchos gobiernos locales como una forma de negar la existencia de asentamientos en sus distritos fue no colocarlos en los mapas. Pasaba a un área de “no intervención pública”. Sin embargo, son parte de la ciudad. Lo mismo con algunos proyectos urbanos en zonas donde se colocaba una indicación de “espacio verde” donde había un barrio popular. Otro aspecto es que son vecindarios que no pagan impuestos prediales y algunos municipios por fuera de las leyes cobrar tasas de mantenimiento o hasta canon de uso por el suelo público. Esto nos remite nuevamente al concepto de los márgenes del estado, donde éste actúa ambiguamente entre lo legal y lo ilegal.¹²

3 Políticas públicas y debates en torno a los asentamientos informales en Argentina

Edésio Fernandes¹³ en un trabajo sobre programas de regularización en América Latina, analiza lo que considera los dos paradigmas fundamentales: el primero, se basa en la regularización dominial por medio de la titulación como modo exclusivo de encarar la informalidad y se ejemplifica en lo aplicado en Perú en la década de 1990. El segundo, si bien incluye la titulación, ésta se complementa con la mejora de los servicios públicos y otras iniciativas de desarrollo social de sus habitantes. El ejemplo es el caso de Brasil. Realiza un exhaustivo y relevante análisis de los matices de estos enfoques en cuanto a motivaciones, prácticas y efectos. De este modo, señala que no todos tendrían efectos positivos, fundamentalmente cuando se aplican programas sin tener en cuenta las condiciones e historia de algunos

¹⁰ FERNANDES, Edésio: Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

¹¹ CRAVINO, María Cristina. La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. SLAS CONFERENCE BIRMINGHAM. 2001. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/727/3/cravino.pdf>.

¹² CHATTERJEE, Partha. Dheli Lecture. La política de los gobernados. Revista Colombiana de Antropología, 47, 199-231. 2011.

¹³ FERNANDES, Edésio: Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

barrios. Estas reflexiones son acordes a lo que encontramos en el análisis que luego presentaremos sobre el caso argentino.

En un artículo reciente¹⁴ realizamos una taxonomía más amplia de los lineamientos (a los que también denominamos paradigmas o enfoques) de intervención en asentamientos populares en América Latina desde la década de 1960, a modo de tipología. A saber:

a) Radicación. Esta fue plasmada en el documento del surgimiento de Hábitat ONU (conocido como Hábitat I). Se proponía un desarrollo progresivo del barrio con el apoyo (económico y técnico) del Estado y también de la vivienda, que se venía desarrollando por medio de autoconstrucción e incluyendo la regularización dominial.

b) Regularización dominial. Las intervenciones tendrían que centrarse sólo en el otorgamiento de un título propiedad sobre el suelo que se ocupa. Para esto se formulaba una política de titulación a gran escala como modo de solución del tema de la *informalidad urbana*, que implicaría la integración de esos lotes al mercado.

c) Urbanismo social. Este lineamiento se enfocaba en generar mejores condiciones de accesibilidad, mayor calidad del espacio público y políticas llamadas de integración socio-económica. Con matices, puede ser englobado en lo que se conocen también como programas de mejoramiento barrial, pero con algunas acciones vinculadas a los grandes proyectos urbanos o la estetización de los barrios. Fundamentalmente, buscan efectos simbólicos y sociales a partir de algunas intervenciones urbanas puntuales y emblemáticas.

d) Integralidad. Este enfoque propone atender la situación dominial, la accesibilidad, los servicios públicos por red, la vivienda, el equipamiento comunitario, el riesgo ambiental y aspectos de la desigualdad sociales, tales como empleo, género, violencia, etc. Es decir, modificar todos los condicionantes de la desigualdad urbana de los asentamientos.

A esto se le debe agregar las políticas de remoción (o “erradicación”), que aún se encuentran vigentes y algunos gobiernos lo utilizan como modo de “resolución” de la informalidad urbana. Esto también sucede en Argentina. En algunos casos, son trasladados a lugares lejanos en viviendas “llave en mano” y en otros quedan a su suerte.

La Argentina con la recuperación democrática en 1983, los gobiernos nacionales tendieron a dejar de lado (como sí se hizo de forma masiva en la última dictadura militar) el desalojo como política de Estado. En los primeros años, las acciones fueron más simbólicas que una elaboración efectiva de políticas socio urbanas, pero marcaron un cambio de clima, tendiéndose a una mayor tolerancia a los barrios

¹⁴ CRAVINO, María Cristina. Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020). CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad. 34(34), 187-209. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.34346560>. Extraído: 13-09-2023.

surgidos por autoproducción. No obstante, las remociones continuaron en manos de los operadores judiciales o algunos gobiernos locales, fundamentalmente. Estas, en algunos casos, fueron realizadas sin trámite judicial o administrativo, es decir de hecho y en ocasiones utilizando “grupos de choque”. No obstante, las ocupaciones continuaron bajo una modalidad que los vecinos llamaron “tomas” y que consistían en invasiones de tierra vacante donde se planificaba el espacio urbano imitando los loteamientos formales y reservando lugares para plazas, centros de salud, escuelas, etc. Las sucesivas crisis económicas y programas de ajuste que se dieron en el gobierno de Raúl Alfonsín, también fueron un obstáculo para el desarrollo de políticas de hábitat y vivienda. Inclusive derivaron a un momento de extrema pobreza por una hiperinflación y estallido social, que se evidenció en saqueos en 1989 y la organización de ollas populares.

3.1 Década de 1990: neoliberalismo, regularización dominial como privatización y experiencias integrales

En 1989 asume un gobierno (Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista), el que desplegó políticas neoliberales, que significaron una reforma del Estado con orientación de reducirlo de sus múltiples funciones y privatizando muchas de las empresas públicas (de transporte, petróleo, servicios públicos, productivos, etc.). Desde nuestro punto de vista, en estos mismos lineamientos que se decidió la enajenación de bienes del Estado se creó la Comisión de Tierras Fiscales Programa Arraigo (Decreto 846/91) que desarrolló una *política de regularización dominial* de asentamientos ubicados en tierras públicas del Estado Federal. Este organismo era el encargado de aplicar la Ley 23.967/91 y cambió de denominación años siguientes. En sus fundamentos se sostenía que la regularización dominial iba a tener como efectos que los propios habitantes mejoren sus viviendas y hábitat. Estaba muy influenciada por la teoría de Hernando De Soto. Lo consideramos una forma de *privatización*¹⁵ pero que no puede desconocer que tiene un contenido social, aunque busque colocar esas tierras en el mercado. Esta operatoria otorgaba títulos de dos modos:

En primer lugar, a asociaciones barriales de los asentamientos, las que luego estaban encargadas de hacer las subdivisiones y demás obligaciones a fin de lograr que cada familia tuviera un lote en propiedad individual. Esta situación se concentró fundamentalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la tipología de asentamiento popular eran fundamentalmente las villas, que se caracterizan por ser compactas, densas, prácticamente sin espacio público y sus calles son

¹⁵ CRAVINO, María Cristina. Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro - Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009. 240 p.

angostas y abundan los pasillos sinuosos. Consideramos que esta acción significó el traspaso de responsabilidades del Estado a organizaciones vecinales que no tenían capacidad de realizar lo que se les exigía. Entre las tareas también estaba el cobro de las cuotas del predio que el Estado Nacional le vendía a la organización.¹⁶ Esta situación conllevó a muchas estafas y ruptura de las asociaciones. De estos casos no hay ninguno que haya finalizado el trámite de formalización. Por el contrario, las tramas urbanas se hicieron aún más densas, más pobladas, y comenzaron nuevas disputas entre las organizaciones vecinales y el Estado porque en el cobro del predio que correspondía al barrio se incluía, en algunos casos las calles públicas y los espacios de edificios de escuelas, centros de salud y otras dependencias estatales.

En segundo, en el interior del país las operatorias otorgaban títulos de propiedad de forma individual a las familias y, si bien no contamos con cifras, las entrevistas realizadas nos indican que sí se ha podido avanzar con la entrega de títulos.

Esta operatoria dejaba de lado, a las ocupaciones en tierras privadas, que, si bien no hay estimaciones precisas, se calcula que llega a más del 60% de los casos.¹⁷ La ley 23.967 las contemplaba, pero fueron vetadas por el Presidente. Muchas de las tierras otorgadas correspondían a organismos públicos que fueron privatizados y contaban con remanentes en suelo.

Dicha ley, en su artículo 5 estipulaba que los convenios a realizar entre el Poder Ejecutivo nacional y cada uno de los Estados provinciales o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán incluir los siguientes puntos además de las condiciones contractuales de la transferencia: a) Programa social de tierra y vivienda de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a desarrollarse en un plazo de cinco años; b) Compromiso de provisión de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios desde las provincias; c) Programa de regularización dominial para asentamientos de tierras fiscales urbanas y rurales; d) Programa provincial de fortalecimiento de equipos técnicos locales para tierra y vivienda con destino social; e) Programa de erradicaciones voluntarias; f) Programa de permuta de tierras particulares ocupadas por asentamientos por tierras fiscales vacantes de equivalente valor; g) Programa de reinversión de los fondos provenientes del

¹⁶ Este organismo en la década del 200 cambió sus prácticas, dejando de lado las operatorias con asociaciones barriales en macizo e incorporó la atención de conflictos (entre ellos los de desalojo) y algunas acciones de mejoramiento y equipamiento social.

¹⁷ Durante ese mismo gobierno se sancionó la Ley 24.374/94, conocida como Ley Pierrí, por el diputado que la impulsó. El objetivo era *regularizar dominialmente* a lotes que subdividieron y vendieron de manera formal, pero que nunca habían llegado a una escritura traslativa de dominio, especialmente por el desinterés de los desarrolladores inmobiliarios. No obstante, en algunos casos se utilizó como instrumento para la regularización dominial de asentamientos en tierras de propiedad privada, objetivo que no era el original. Esta operatoria, con el tiempo fue desarticulándose, aunque aún tenga vigencia y mantenga en tramitación el saneamiento de escrituras.

recupero de las cuotas de los adjudicatarios. Nada de esto se realizó. Queremos subrayar, en particular, que no existió un acompañamiento de provisión de servicios públicos. Por el contrario, los servicios públicos fueron privatizados, lo que implicó una suba muy importante en el costo de las tarifas y también control y corte de las conexiones clandestinas de los mismos, las que eran habituales en los asentamientos informales. Por otra parte, deseamos señalar que contemplaba un programa de erradicaciones voluntarias, por lo que se observa entonces cierta hibridez entre radicación y remoción. El adjetivo de voluntaria, sabemos que es un eufemismo, porque los habitantes no se quieren trasladar del lugar que construyeron, por lo que sería una erradicación con compensación. De todas formas, no conocemos casos donde se haya aplicado, aunque sí se produjeron desalojos en tierras fiscales nacionales de modo violento.

El Programa Arraigo, finalmente, se centró en la titulación individual o traspaso sólo con boleto de compra venta a organizaciones barriales para que estas lo transfieran a sus vecinos de forma individual. Se hicieron algunos centros comunitarios, pero no se involucró ni la provisión de servicios ni el mejoramiento habitacional. Es decir, tiene muchas similitudes con el *modelo peruano*,¹⁸ también desplegado en la década de 1990, aunque en ese caso obtuvo masividad no vista en otros lugares de América Latina.

Para sintetizar, el objetivo era incorporar esos territorios a la ciudad a partir de la formalización, pero con un sentido de privatización, recuperación de sujetos contribuyentes y clientes de empresas privatizadas, pero no exentos de cumplir con una reivindicación del movimiento de pobladores, que en eso momento tenía cierta relevancia y visibilidad. La mirada era individualista como el modelo peruano, pero dada la complejidad que significaba la regularización dominial en asentamientos densos se optó por un camino rápido: la transferencia vía boleto de compra venta a asociaciones. Como ya indicamos éstas no estaban en condiciones de hacerse cargo de la tarea por lo que generó un quiebre de la trama organizativa, problemas en los pagos y un proceso de despolitización por la desconfianza en los dirigentes barriales. Por otra parte, a fines de la década se fue desfinanciando el programa hasta llegar al gobierno de De la Rúa (1999-2001), que ante una fuerte crisis económica lo llevó a un presupuesto nulo.

Fuera de esta política de alcance federal, durante la década de 1990 deben destacarse otras dos experiencias, una local y otra nacional. La primera fue el Programa de urbanización de villas y barrios carenciados de la Capital Federal (luego de 1994 denominada Ciudad de Buenos Aires), que tuvo cierta continuidad

¹⁸ FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, año 8, n. 15, p. 9-24..2022. <https://doi.org/10.55663/10.52028>. Extraído: 30-08-2023.

a *posteri*, pero con cambios de nombres y orientaciones, y la segunda es Programa mejoramiento de barrios (PROMEBA). Veamos sintéticamente las dos, para atender a sus particularidades.

El Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (creado por el decreto 3330/91) proponía una *transformación integral* de estos espacios urbanos, incluyendo mecanismos participativos por medio de una mesa de concertación entre autoridades gubernamentales y representantes del movimiento villero.¹⁹ Las acciones se concentraban en radicación, apertura de calles (y viviendas nuevas para quienes se ubicaban allí), provisión de servicios públicos por redes y equipamiento comunitario. En algunos casos también mejoras en las viviendas existentes por medio de cooperativas. Esto significó la flexibilización de las normas urbanas y de edificación a fin de facilitar la regularización dominial.²⁰ Sin duda, fue una experiencia pionera por las orientaciones de las transformaciones, con algunos avances relevantes en apertura de calles y algunas mejoras, no así en la regularización dominial. Con el correr de los años de la década, fue bajando el nivel de ejecución y presupuesto hasta que sus ejecuciones pasaron a mínimas.

En 1997 se puso en vigencia el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), de alcance federal y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y con enfoque *integral*. El programa continúa hasta la actualidad, pero en cada una de las etapas de dieron cambios en las escalas de intervención y en los componentes de la misma. Se focalizaba en barrios con necesidades básicas insatisfechas. Aunque no todos los espacios urbanos eran asentamientos informales, buena parte de ellos sí. Sus ejes mejoramiento urbano fueron: a) accesibilidad, transporte y conectividad; b) regularización del dominio; c) provisión de redes de infraestructura; d) equipamiento comunitario y e) mitigación de problemas ambientales. En la etapa I también incluía algunos mejoramientos habitaciones para las viviendas más precarias, como ser la provisión de núcleos húmedos. Una de las características relevantes es que como eje transversal fijaba la participación de los habitantes desde el inicio del proyecto, incluyendo su consentimiento. Eso implicaba también acciones de fortalecimiento de las organizaciones barriales y la constitución de mesas de gestión. Romagnoli y Barreto²¹ destacan que este programa parte del reconocimiento del trabajo autogestivo de los habitantes, que implica una superación de las miradas “viviendistas” de las políticas de hábitat, la conceptualización de la pobreza no sólo en su dimensión económica. Diversos

¹⁹ En los primeros años contó con financiamiento del BID.

²⁰ CRAVINO, María Cristina. Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro – Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009. 240 p.

²¹ ROMAGNOLI, VENETIA y BARRETO, MIGUEL ANGEL (2006). Programa de mejoramiento barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia. Cuaderno Urbano (5), 151-176. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236766007>. Extraído: 02-06-2023.

autores fueron críticos respecto a los impactos del programa^{22 23} en cuanto a que no resolvían los problemas de segregación de este tipo de espacios urbanos y no abordaban todos los aspectos de la precariedad urbana o por su limitada escala. No obstante, creemos que se trata de la primera política enfocada a los asentamientos informales que buscaba la integralidad del abordaje, incluyendo los aspectos ambientales y participativos. No compartimos el sesgo en relación a incluirlas en políticas de combate a la pobreza en el marco de la urbanización de la pobreza²⁴ ya que este tipo de barrios tiene una fuerte heterogeneidad social, aunque excluye obviamente a los sectores medios altos. Un elemento innovador fue que se plantearon estrategias enfocadas en la sostenibilidad en el tiempo de las acciones legales, sociales, urbanas y ambientales, en particular a partir de la organización barrial y la autogestión comunitaria (DI VIRGILIO, 2012). Esto se asocia a otro aspecto en el mismo sentido: la conformación de equipos interdisciplinarios y un trabajo permanente en el territorio.

3.2 Década del 2000 y hasta mitad de la década de 2010: diversificación de programas asociados a organismos multilaterales de crédito y autóctonos

Este período, luego de la crisis del año 2001 que llevó a un estallido social y a la renuncia de un presidente y más de un año de transición política con gran inestabilidad, corresponde al gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). En estos años hubo algunos cambios normativos y otros que quedaron abortados en cuanto al nivel nacional. Se puede destacar la ley de reconocimiento de tierras indígenas del año 2006,²⁵ que si bien no tuvo muchos avances, en la ejecución, o se encuentra frenado en muchas provincias por intereses de los grupos terratenientes, hoteleros o políticos. No se trata de asentamientos informales, pero aborda un tema de múltiples conflictos por la tierra de las periferias urbanas, rurales o en ámbitos de reservas naturales.

²² LENTINI, Mercedes y otros. Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana. Informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2007.

²³ DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. N° 4, N° 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

²⁴ LENTINI, Mercedes y otros. Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana. Informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2007.

²⁵ Ley 26160 del año 2006 declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país con personería jurídica inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, en organismo provincial competente o las preexistentes.

Se continuó con el Programa Arraigo, pero con otro nombre y cambiando la ubicación en la trama institucional. A partir del 2008 pasó a llamarse Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat social Padre Mugica (esto último en alusión a un sacerdote asesinado en la década de 1970 y defensor de los habitantes de las villas). Ya antes, en el 2004, se había creado por Decreto 835 un Banco de Tierras y comenzado a cobrar relevancia política este espacio gubernamental.

Al final de este período (año 2015) se presentó al Congreso Nacional un proyecto de regularización dominial de carácter integral y con numerosos instrumentos jurídicos²⁶ (es decir que abarcaba tierras fiscales nacionales e incluía otras dimensiones urbanas y sociales además de la jurídica). Obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, en noviembre de ese año, pero finalmente no siguió su tratamiento en la Cámara de Senadores y en diciembre asumió otro gobierno. Algunos aspectos como la formalización o el registro de asentamientos son similares a la ley que se sancionará en el gobierno entrante.

En la década del 2000 podemos destacar tres acciones gubernamentales en relación a los asentamientos populares: una local (Rosario Hábitat), una provincial (Mi casa mi vida de la Provincia de Córdoba) y una nacional, pero enfocada al Conurbano Bonaerense y luego ampliada a otras localidades de la provincia de Buenos Aires (subprograma –luego programa- de urbanización de villas y asentamientos precarios).

El Programa Rosario Hábitat, implementado en la ciudad homónima entre 2001 y 2010 (aproximadamente) tuvo características similares al PROMEBYA y también contó con el financiamiento del BID, a fin de atender las necesidades de mejoramiento de 91 asentamientos. Al igual que en Ciudad de Buenos Aires, los asentamientos presentaban altas complejidades por densidad poblacional, pocos espacios libres y tramas urbanas irregulares. Esta operatoria en su presentación alude a resolver las situaciones de fractura urbana y por el contexto histórico en el que comienza incorporar mejorar la empleabilidad de los habitantes.

Entre sus objetivos, el Programa busca encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de la población de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura, la oferta de servicios sociales y la regulación de las propiedades

²⁶ El colectivo multiactoral Habitar Argentina destaca en relación al proyecto de ley como positivos: 1) El reconocimiento de la ocupación informal a nivel federal; 2) La declaración de interés social de la regularización dominial; La inclusión de barrios, viviendas individuales y unidades productivas tanto urbanas como rurales; La creación de un Registro de Barrios y Viviendas Informales; del Consejo Federal para la Regularización Dominial y el Fondo Permanente para la Regularización (que permite la compra de inmuebles en proceso de regularización); El reconocimiento de la existencia de conflictos judiciales y extrajudiciales que se producen por la falta de regularización; La participación y el rol de las organizaciones sociales, ONGs e instituciones académicas. (<http://www.habitarargentina.org.ar/2015/11/habitar-celebra-la-aprobacion-en-diputados-de-la-ley-de-regularizacion-dominial-2/>).

de las poblaciones beneficiarias. En este sentido, se orienta hacia la reconstrucción de la ciudad y, al mismo tiempo, a la construcción de ciudadanía, para lograr que la ciudad pueda ser usada y gozada por todos los que viven en ella. Estos objetivos y su integración a los proyectos formulados en el Plan Estratégico de Rosario, han permitido no sólo un conocimiento de la problemática por parte de toda la ciudad sino, esencialmente, instalar el Programa como instrumento de concertación entre múltiples y variados actores (ARQUEROS MEJIA, ZAPATA Y GIL DE ANSO, 2008).

La experiencia cordobesa tuvo sentidos muy diferentes que la anterior. El programa Mi Casa, Mi Vida, se inició en el año 2003 y buscó crear creó nuevos “barrios-ciudades” de villas erradicadas en la ciudad de Córdoba, Argentina. La tesis que aquí se sostiene anuncia que esta política pública, lejos estimular un proceso de inclusión social y política de sus beneficiarios, modificó de tal modo las condiciones de acceso y disfrute de la ciudad que ha generado nuevas relaciones de desigualdad y exclusión. Este nuevo orden de relaciones se concretiza en una nueva categoría de ciudadanos que se define a partir de tres ejes: el modo en el que son interpelados y nombrados (“vulnerables y carentes”); los procesos sociales que genera el nuevo vivir en los barrios (güetificación, desconexión con el mercado laboral, y ruptura de lazos de integración y solidaridad); y los espacios habilitados para la participación. Este conjunto de interpretaciones es producto del análisis sistemático de un corpus de entrevistas en profundidad realizadas a los vecinos de los barrios-ciudades.²⁷ Este caso puede entenderse como una *política de remoción* con relocalización.

Esta acción estuvo a cargo de la Provincia de Córdoba y tenía como objetivo la “erradicación” de asentamientos informales ubicados en “zonas inundables”. Contó con el financiamiento del BID. El traslado fue a lugares periféricos denominados “barrios-ciudades” –14 en total–, construyendo 12.000 viviendas. De La VEGA²⁸ indica que inicialmente buscaba atender a asentamientos en zonas inundables, luego se extendió hacia otros barrios. Esto implicó una pérdida de localización para los habitantes, en vez de mitigar in situ los factores de riesgo ambiental, y un profundo efecto de segregación socio-espacial. Puede pensarse que la intención era sacar los barrios populares de lugares centrales a fin de recualificar la ciudad de Córdoba e inclusive, puede referirse a un proceso de “limpieza social”. La citada autora afirma que promovió “nuevas relaciones de desigualdad y exclusión”. Entre ellos,

²⁷ DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. Nº 4, Nº 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

²⁸ DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. Nº 4, Nº 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

las fuertes dificultades de transporte, la lejanía a las fuentes de trabajo, despojo de disposición de atención social, la fragmentación de familias de un mismo barrio, accesibilidad a servicios de salud. En síntesis, la ruptura de sus lazos sociales y territoriales. Al ser marcado el ingreso con arcos, profundiza la diferenciación con el resto de la ciudad. Por último, podemos mencionar que se crearon Consejos Territorial por la Identidad Barrial, con el fin de generar actividades recreativas o de formación productiva, pero según de la Vega²⁹ resultaron instituciones extrañas y ajenas a la dinámica barrial, que terminaron por constituirse “en un foco de regulación de las relaciones entre los habitantes”.

El subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios inició en el año 2005 y se encontraba inserto en un conjunto de operatorias conocidas como Plan Federal de Viviendas. Dada la concentración de asentamientos informales en el Conurbano Bonaerense, se asumió que desarrollar acciones de mejoramiento barrial en ellos era asumir una deuda social histórica, en particular cuando buena parte de las intervenciones se realizaron en los más antiguos. Los municipios eran los que seleccionaban los casos y quienes se encargaban de las obras, recibiendo financiamiento del Estado Nacional.³⁰ Luego la zona se amplió a Bahía Blanca y Mar del Plata. Esta descentralización significó una variabilidad en los proyectos que buscaban adquirir el carácter de integral: a) un mejoramiento habitacional completo, con relocalizaciones para apertura de calles u otras obras de infraestructura; equipamiento comunitario, provisión de servicios por red; puesta en valor plazas y espacios públicos, pavimentación, regularización dominial, etc. Una cuestión a destacar, que lo diferencia de otros programas es que se buscó que el tamaño y cantidad de ambientes de las viviendas responda a las necesidades de las familias. La participación no había sido contemplada como un eje relevante, pero apenas iniciado el programa, se relevó como tal. La construcción se realizó por medio de empresas privadas y cooperativas con participación de los habitantes de los barrios. El programa adquirió una escala relevante, llegando a más de 60 barrios, sin embargo, la mayoría de los proyectos no finalizó las obras planificadas y el programa fue desarticulándose desde el 2010, quedando luego pocos avances hasta que en el año 2015 por el cambio de gobierno nacional no se continuó. Los procesos de relocalización dentro del espacio barrial son interpretados por los habitantes en la tramada de significaciones previas. Bettatis³¹ destaca las capacidades instaladas

²⁹ DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: Encrucijada Americana Vol. N° 4, N° 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

³⁰ BETTATIS, Clarisa Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 15, núm. 2, pp. 89-108. 2009. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811890006.pdf>. Acceso: 18-07-2023.

³¹ BETTATIS, Clarisa Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 15, núm. 2, pp. 89-108. 2009 <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811890006.pdf>. Acceso: 18-07-2023.

en los municipios que dejó el programa y las articulaciones interinstitucionales. En parte, otros organismos provinciales continuaron tareas de mejoramiento de asentamientos hasta la actualidad. Podemos sostener que tuvo una orientación radicalmente opuesta a la del programa cordobés, ya que el arraigo en el lugar y preservar la trama de redes sociales fueron elementos nodales de la mayoría de los proyectos. Este siguió un *enfoque integral*, destacándose la fuerte inversión en vivienda.

En el año 2015 asume un gobierno neoliberal (Mauricio Macri de la Alianza Cambiemos) y en un acuerdo³² con organizaciones de la llamada economía popular y otras organizaciones se decide por medio del decreto 358/17 crear el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (RENABAP) dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, para documentar los bienes inmuebles de propiedad fiscal o privada donde se asientan barrios autoproducidos. Estas organizaciones de la economía popular no tenían antecedentes de trabajo territorial en torno al hábitat, sino en aglutinar en cooperativas a recicladores urbanos, vendedores ambulantes, emprendimientos productivos asociativos (agrupados en la Unión de Trabajadores Excluidos) y también un sector de producción de alimentos agroecológicos (Unión de Trabajadores de la Tierra). En este acuerdo tubo protagonismo la ONG Techo (vinculada a otras del mismo nombre en América Latina y con sede central en Chile) y también Caritas Argentina (dependiente de la Iglesia Católica), Barrios de Pie –surgido como movimiento de desocupados- y la Corriente Clasista y Combativa –CCC-, de orientación maoísta. Este relevamiento se hizo con personas miembro de dichas organizaciones y en cierta medida bajo clandestinidad en relación a las autoridades locales y provinciales y, en parte, de los vecinos ya que se presentaban como si estuvieran buscando personas que no recibieran un plan social (Asignación Universal por hijo). Techo ya venía haciendo registros de villas y asentamientos en algunas zonas del país. Este relevamiento fue tomado como base, no así un Registro público de villas y asentamientos precarios de la Provincia de Buenos Aires, que fue pionero como base de datos con un carácter gubernamental, y confeccionado a partir de la sanción de la Ley de Acceso justo al Hábitat del año 2012 (Ley 14.449) en ese estado subnacional. De hecho, todavía se encuentran inconsistencia en los datos comparando las dos fuentes de datos.

Un elemento a destacar de ese decreto, por lo novedoso y de fuerte sentido pragmatista, fue que se estableció que las personas que habitaban en barrios populares podían pedir un certificado de vivienda familias en la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Esta documentación, que se otorga a pedido de las

³² El relevamiento se acordó con la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y para esto se creó la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios.

personas previamente censadas, se pensó que iba a destrabar el círculo vicioso mencionado, es decir que algunas empresas privadas se negaban a prestar servicios en los asentamientos populares. No obstante, esto no sucedió y se realizaron innumerables gestiones desde las autoridades nacionales para interceder. De este modo, sobre este tema se obtuvieron pocos resultados hasta que después del 2020 (con otro gobierno) el Estado Nacional fue el que financió el tendido de las redes. La cuestión es que, a partir de lo recabado en entrevistas, este documento generó gran confusión entre los vecinos (e incluso dirigentes barriales), ya que muchos creían que este el papel acreditaba su propiedad o que iniciaba la titulación. De hecho, en los años 2018 y 2019 algunos técnicos en los barrios contribuyeron con un discurso ambiguo a ese malentendido, el que continúa hasta la actualidad. Recientemente, una vecina de un barrio popular nos afirmaba que tenía regularizada su situación dominial a partir del certificado, pero luego nos llamó por teléfono para aclarar que había consultado a un funcionario y no era así. También comenzó a utilizarse en juicios de desalojo para demostrar presencia continua y pacífica, aunque algunos jueces hicieron caso omiso a este registro.

Este certificado viene a reemplazar en los usos a las constancias de haber sido censado. En la larga marcha hacia la propiedad las familias atesoran papeles que consideran útiles para el proceso burocrático de formalización y que indica que la casa que habitan es suya. De hecho, en algunos anuncios de venta de viviendas en asentamientos populares se aclara que se hace con “constancia de censo”, como si fuera algo que acredite propiedad y da más seguridad a la operación, cuando en realidad ese registro es personal –con nombre y apellido, no de título transferible. Con lo cual, creemos que tiene utilidad en proceso de construcción en cuanto a tenencia segura, pero requiere explicarse mejor sus alcances.

Por último, contar con este certificado fue requisito para ser receptor de programas de provisión de servicios y de mejoramiento habitacional en el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023, en una alianza donde el partido central era el Justicialista) cuando se generaron acciones en estos barrios, como veremos más adelante.

Al año siguiente, se sancionó la Ley Nacional N° 27453 “Régimen De Regularización Dominial Para La Integración Socio Urbana”. Como el nombre lo indica se centraba en la regularización dominial de asentamientos populares por medio de expropiación, con igual mecanismo planteado, ya sea ubicado en tierra pública o privada. Aunque no se plantea la re-urbanización de los barrios, estableció algunas decisiones más amplias, como la participación de organizaciones socio territoriales en las obras de mejoramiento y la prohibición de desalojos. La ley estipula que:

Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación

del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (Artículo 1, Ley Nacional N° 27453).

Uno de los aportes fue que la ley fija la prohibición de desalojos de los barrios que se encuentran en el registro por 4 años (luego fue extendida en el gobierno posterior). Algunos autores señalaban los aportes positivos de la ley, aunque también los aspectos inciertos de enfocarse sólo en la regularización dominial,³³ otros agregan la preocupación de que se sancionara sin una fuente de financiamiento o implicaba una centralización de los procesos que podían provocar el aletargamiento de los trámites.^{34 35}

A diferencia del gobierno de Carlos Menem que le daba un carácter de privatización a la regularización dominial, pero de inclusión de demandas del movimiento de asentados, el de Mauricio Macri buscaba una ampliación de la base de sustentación política en un contexto donde se comenzaban a implementar políticas de ajuste, pero con fuerte rechazo de la mayoría de la población. En el año 2017 no pudieron sancionar una ley jubilatoria, en buena medida frente a una movilización popular que fue fuertemente reprimida. En 2018 la Argentina nuevamente había solicitado un préstamo al Fondo Monetario Internacional, que condicionaba la política económica con la exigencia de medidas de ajuste fiscal. Organizaciones de base territorial como las mencionadas para el registro más la ONG Techo, que contaba con muchos cuadros dentro del funcionariado gubernamental, generaron un espacio de diálogo para la propuesta primero del registro y una vez obtenido para la presentación de la ley de regularización dominial. Como relata Juan Grabois, uno de los dirigentes más relevante de la Unión de Trabajadores Excluidos, en una entrevista que realizamos, él reclamaba el tratamiento y a la vez amenazaba con presentarlo por medio de otro bloque político (vinculado a la ex presidenta Cristina Fernández). En ese contexto de ajuste llamaba la atención

³³ GUEVARA, Tomás; MARIGO, Pablo y WALLACE, Julieta (2018): "Integración sociourbana y políticas públicas: El caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina. Decreto N° 358/2017", *Oculum Ensaio*, vol. 15, n° 3, pp. 455-473. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>. Extraído: 15-08-2023.

³⁴ Luego el decreto reglamentario establece que las expropiaciones que iniciaron su curso sigan en las jurisdicciones correspondientes.

³⁵ CRAVINO, MARÍA CRISTINA. "Activismo legislativo en contexto neoliberal: la sanción de la ley de regularización de asentamientos populares en Argentina en el año 2018". En: Diogo R. Coutinho, Flávio Prol e Iagê Z. Miola (org.). *Propriedades em transformação 2, expandindo a agenda de pesquisa*. Sao Paulo: Blucher. 2021. pp. 81-100.

no proponer fuente de financiamiento alguno. A pesar de la inmensa relevancia de la medida, que anunciaba 4.416 expropiaciones (ese era el número entonces de barrios populares), prácticamente no tuvo lugar en los principales portales de noticias, porque como nos explicó un funcionario no se condecía con opiniones de las bases políticas de la alianza gobernante.

3.3 Los comienzos de la década de 2020

La Ley 27.694 del año 2022 introduce modificaciones a la 27.453, incorporando otros instrumentos jurídicos de regularización dominial (y fijando plazos), crea el Programa de Integración socio urbana y extiende por diez años más la prohibición de desalojos, y da sanción a un nuevo listado de barrios, que llega a 5.617. Este programa si bien se basa en una ley con enfoque en *regularización dominial*, propone la provisión de servicios públicos por red por medio de formas asociativas o por empresas privadas a través de los proyectos de obras tempranas (POT) y desarrolla en algunos casos proyecto ejecutivos generales (PEG) que siguen lineamientos de *integralidad*. Es decir, frente a la ley sancionada en 2018 sin presupuesto, con un plazo de 4 años para los desalojos y con sólo un instrumento de regularización dominial, se subsana problemas de la norma anterior. Esto junto con la puesta en ejecución de un fideicomiso para llevar a cabo estas tareas, que en parte fue alimentado por un impuesto a las grandes fortunas, sancionado en el año 2020 (Ley 27.605) y otro a la compra de divisas o gastos de turismo en el exterior.

Esto se complementa con el Programa Mi Pieza, destinado a mujeres este tipo de barrios e iniciado durante la pandemia, a fin de agregar un cuarto más en las viviendas o mejorar algún aspecto deficiente de la casa. El certificado de vivienda familiar es una innovación en relación a las políticas anteriores, que como indicamos buscaba certificar el domicilio y facilitar que las empresas de servicios (en su mayoría privada) brinde servicios allí. Este objetivo se tornó altamente dificultoso, tal como lo señalan los funcionarios de la Secretaría de Inclusión Socio urbana de gobierno nacional,³⁶ a pesar de las gestiones realizadas desde instancias gubernamentales. Los primeros años, no todas las oficinas de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) facilitaron la entrega de los certificados y desde la SISU se tuvo que generar capacitaciones, al mismo tiempo que algunas autoridades de gobierno locales o provinciales tampoco contribuyeron con información en los barrios para un acceso masivo. Como ya indicamos, estos certificados motivaron a confusiones por parte de los pobladores acerca de las implicancias de su tenencia y muchos en las primeras etapas creyeron que habían iniciado acciones de regularización dominial.

³⁶ GARCIA MONTICELLI, Fernanda y PASTORIZA, Violeta (comp.) (2023) La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. Universidad de Quilmes.

Nuevamente la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 2016, cobra relevancia con la intervención en villas bajo el paradigma del *urbanismo social*, en cuatro barrios, con proyectos socio-urbanos diferentes, con algunas características similares al programa de 1991 (en particular apertura de calles), pero con mayor inversión en la construcción de viviendas por relocalización, en el espacio público y equipamiento. Se diferencia, además, por la implantación de ministerios en dos de ellos e infraestructura vinculada a emprendimientos gastronómicos. También por el monto superior de financiamiento de organismos multilaterales de crédito como BID, Banco Mundial (BM), Corporación Andina de Fomento (CAF). Estos proyectos implicaron la sanción de normativas específicas para cada barrio, aunque perdieron impulso desde el año 2020 y tuvieron procesos de participación disímiles y hasta algunas situaciones de desalojo. Otro aspecto a destacar es la escala, que deja por fuera a decenas de barrios.

4 Conclusiones preliminares

Haciendo un raconto de las normativas y políticas sobre asentamientos populares desde 1983 encontramos diversas leyes y decretos que implicaron avances en cuanto al reconocimiento de los barrios y su derecho a la radicación, aunque difiriendo los contextos en los que se produjeron y las motivaciones que los llevaron.

Cuadro 1 – Principales normativas nacionales en relación a los barrios populares

Año	Normativa	Contenido
1991	Ley 23.967	Establece la transferencia de tierras de propiedad del Estado Nacional que no son utilizadas y que están ocupadas por viviendas permanentes, serán transferidas a los Estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes.
1991	Decreto 846	Creación de la Comisión de Tierras Fiscales Programa Arraigo con el objeto de regularizar dominialmente a todos los asentamientos populares ubicados en tierras públicas del Estado Nacional
1992	Decreto 591	Reglamentación de la Ley 23.967 y se establece que será solo para radicación definitiva y la regularización dominial a favor de sus actuales ocupantes y su grupo familiar.
2004	Decreto 835	Banco social de Tierras en el Marco de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.

Año	Normativa	Contenido
2008	Decreto 341	La comisión creada por Decreto 846/ 1991 pasa a denominarse por Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”.
2017	Decreto 358	Creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Se establece el Certificado de Vivienda Familiar (CVF).
2018	Ley 27.453	Se declara sujeto a expropiación todos los predios donde se ubican barrios populares, ya sea de propiedad del Estado de propietarios particulares.
2019	Decreto 819	Reglamentación de Ley 27.453.
2022	Decreto 483	Se amplían el RENABAP sumando más barrios anteriormente no registrados.
2022	Ley 27.694/22	Declaración de la emergencia socio urbana, sanitaria y ambiental de los barrios RENABAP. Se amplían los instrumentos de regularización dominial.

Fuente: Elaboración propia

Como postula Fernandes³⁷ las iniciativas “exitosas” de regularización son aquellas que se adaptan a la situación y antecedentes de cada asentamiento popular y al contexto nacional. Algunos de los programas parecer acercarse a esa premisa, pero las normativas genéricas nacionales que se sancionaron en la Argentina requieren entonces procesos de adaptación a las realidades locales. Los recientes programas de provisión de servicios están pensados desde la particularidad de cada barrio, pero con diagnósticos rápidos. El desafío es articular esas intervenciones, en particular en la provisión de servicios públicos, con un plan generar para cada barrio, producto de procesos participativos con los vecinos. Que lo urgente no haga perder lo importante, que son las definiciones sobre qué barrio quieren los vecinos.

No compartimos la idea de que los atrasos en los procesos de regularización dominial se deben al interés de algunos políticos de que no se concluya a fin de sostener redes clientelares. Por el contrario, consideramos que la discontinuidad en los procesos, fundamentalmente ante los cambios de gestión gubernamental, así como los recursos provistos en esta tarea, los que incluyen humanos a fin de dar resolución a todas las trabas que surjan. Adquirir mayor escala de intervención requiere de más presupuesto, como indica Fernandes.³⁸

³⁷ FERNANDES, Edésio: Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

³⁸ FERNANDES, Edésio. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

Se da la paradoja que una política de integración socio-urbana va a asegurar la tenencia y progresivamente mejoras de las condiciones socio urbanas, pero puede establecer una barrera entre los barrios incluidos y los excluidos que serían los que surgieron con posterioridad a la fecha de cierre del registro. Entonces, el horizonte se bifurcaría entre barrios en constante mejora y otros expuestos a los desalojos con mayor legitimidad que antes de la sanción de la norma porque esta estableció un corte con carácter de amnistía. Con esto queremos afirmar que las normas que se sancionaron no contemplan a la cuestión de los barrios populares como un proceso social inacabado, en continuo desarrollo.

Four decades of property regularization policies for informal settlements in Argentina

Abstract: This article aims to analyze national policies in relation to popular settlements in Argentina between 1983 and 2023, that is, the democratic period after the last military dictatorship (1976-1983). These are reflected in regulations that were approved by the National Congress and others based on presidential decrees. For this we will focus on: the contents and meanings of addressing the issue of urban “informality”; the context in which they were sanctioned; some aspects of its implementation and some tensions thereof. The methodology used was qualitative, focused on documentary analysis, mainly on the regulations in relation to ownership regularization and complemented by interviews with key actors in policies or parliamentary initiatives (public officials at the national and local level, leaders neighborhoods and territorial organizations that promoted laws, neighbors, etc.) and newspaper media sources.

Keywords: Argentina. Informal settlements. Domain regularization. Urban regulations. Urban policies.

Referencias

ARQUEROS MEJIA, María Soledad; ZAPATA, Cecilia y GIL DE ANSO, María Laura Programa Rosario Hábitat: complejidades de una solución integral para asentamientos. V Jornada de sociología de la UNLP. 2008. https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5855/ev.5855.pdf. Acceso: 02-05-2023.

BETTATIS, Clarisa Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 15, núm. 2, pp. 89-108. 2009 <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811890006.pdf>. Acceso: 18-07-2023.

BOLÍVAR, Teolinda. Urbanizadores y Constructores para ser Ciudadinos. *Revista Urbana* 16-17, Instituto de Urbanismo, FAU, UCV, Caracas, 1995.

CALDERON COCKBURN, julio; VALENCIA LEON, Ivonne; CAMPOS, Edwin Gabriel (2023) De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del Siglo XXI. *Revista Territorios*, n. 49, pp. 1-26, 2023.

CHATTERJEE, Partha. Dheli Lecture. La política de los gobernados. *Revista Colombiana de Antropología*, 47, 199-231. 2011.

CLICHEVSKY, Nora: Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 14, nº 1, pp. 63-88. 2009.

CRAVINO, María Cristina. La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. SLAS CONFERENCE BIRMINGHAM. 2001. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/727/3/cravino.pdf>.

CRAVINO, María Cristina. Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro - Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009. 240 p.

CRAVINO, María Cristina. Derecho a la ciudad y procesos de legitimación-deslegitimación de y en los asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires” En: RINESI, Eduardo – SMOLA, Julia – EIFF, Leonardo. *Las diagonales del conflicto. Política y sociedad en Argentina y en Francia*, Los Polvorines, UNGS. 2017. pp. 181-196.

CRAVINO, María Cristina. “Activismo legislativo en contexto neoliberal: la sanción de la ley de regularización de asentamientos populares en Argentina en el año 2018”. En: Diogo R. Coutinho, Flávio Prol e Iagê Z. Miola (org.). *Propriedades em transformação 2 expandindo a agenda de pesquisa*. Sao Paulo: Blucher, 2021. pp. 81-100.

CRAVINO María Cristina. Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020). CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad. 34(34), 187-209. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.34346560>. Extraído: 13-09-2023

DAVIS, Mike. *Planet of Slums: Urban Involution and the Informal Working Class*. London: Verso.2006.

DE LA VEGA, Candela. Política habitacional y ciudadanía. El programa Mi Casa, Mi Vida en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: *Encrucijada Americana* Vol. Nº 4, Nº 1, 70-97, 2010. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.107>. Recuperado: 28-06-2023.

DI VIRGILIO, María Mercedes. Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. En: *Revista SAAP* Vol. 6, Nº 1, 2012, PP.11-35. https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v6-n1/Di_Virgilio.pdf. Extraído: 03-12-2022.

ELORZA, Ana Laura, ALVARADO RODRIGUEZ, Mónica y MONAYAR, Virginia *¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina*. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, 26 (26), 49-68. 2019. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.26263790>. Extraído: 19-07-2022.

FERNANDES, Edésio. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE* (Santiago). V. 34, 102, pp. 25-38. 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Extraído: 20-08-2022.

FERNANDES, Edésio. *Regularización dominial en asentamientos informales*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. 2011.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, año 8, n. 15, p. 9-24..2022. <https://doi.org/10.55663/10.52028>. Extraído: 30-08-2023.

GARCIA MONTICELLI, Fernanda y PASTORIZA, Violeta (comp.) (2023) *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares*. Universidad de Quilmes.

GUEVARA, Tomás; MARIGO, Pablo y WALLACE, Julieta (2018): “Integración sociourbana y políticas públicas: El caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina. Decreto nº 358/2017”, *Oculum Ensaíos*, vol. 15, nº 3, pp. 455-473. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>. Extraído: 15-08-2023.

LENTINI, Mercedes y otros. *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana*. Informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2007.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128.

RIOFRIO, Gustavo. Producir la ciudad (popular) de los '90: entre el mercado y el Estado. Centro de Estudios y Promoción del desarrollo. Lima. 1991. 152 p.

ROMAGNOLI, VENETIA y BARRETO, MIGUEL ANGEL (2006). Programa de mejoramiento barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia. *Cuaderno Urbano* (5), 151-176. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236766007>. Extraído: 02-06-2023.

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

CRAVINO, María Cristina. Cuatro décadas de políticas de regularización dominial de asentamientos informales en la Argentina. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 9-33, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART01.ARG

Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo

Gisele Brito

Mestra em Planejamento Urbano e coordenadora da área de Direito a Cidades Antirracistas do Instituto de Referência Negra Peregum. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3721-8068>.

Pedro Rezende Mendonça

Arquiteto e urbanista, membro do Instituto de Referência Negra Peregum e pesquisador pela FAUUSP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4727-2989>.

Raquel Rolnik

Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6428-7368>.

Resumo: Neste artigo, construímos uma leitura da segregação urbana que considera sua dimensão intrinsecamente racial. Mostramos, a partir da obra de Villaça, como a literatura clássica de planejamento urbano tangencia o tema, sem superar o mito da democracia racial nas leituras sobre as cidades brasileiras. Construímos a ideia de territórios de exclusividade branca para ler a segregação na cidade de São Paulo a partir do grupo social que se segrega e que utiliza a segregação como forma de dominação. Então analisamos estes territórios e sua relação com o planejamento urbano, pela legislação urbanística e pela construção de um modelo de cidade que, historicamente, foi instrumento de exclusão da presença negra. Usaremos esta construção para observar o caso do Bixiga, onde obras da linha 6 do metrô e uma legislação indutora de transformação, na figura dos eixos de estruturação, ameaçam desarticular um território negro e, assim, liberar seu embranquecimento. Relatamos como, a partir de nossa leitura racializada da segregação, construímos diretrizes para a proposição de legislação urbanística antirracista. Buscamos mostrar que a inclusão da leitura racial abre caminhos ainda não percorridos na agenda brasileira do direito à cidade.

Palavras-chave: Segregação urbana. Segregação racial. Política urbana. Racismo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Segregação e áreas de exclusividade brancas – 3 Territórios brancos e planejamento urbano – 4 Bixiga na rota do embranquecimento – 5 Considerações para um agir antirracista – Referências

1 Introdução

Neste artigo apontamos características da relação entre cidade, planejamento urbano e segregação racial que surgem a partir de uma operação epistemológica

simples, mas quase ausente na bibliografia clássica sobre estudos urbanos: a racialização de territórios brancos. Ao contestar a suposta transparência ou ausência de cor da população branca,¹ veremos como a cidade de São Paulo é marcada não só pela simples segregação espacial das elites, concentrada em um território conhecido na literatura por quadrante sudoeste,² mas especificamente pela segregação racial das classes médias e altas brancas, numa espécie de pacto territorial narcísico da branquitude,³ que conforma territórios de exclusividade branca⁴ (MENDONÇA; SILVA; BRITO, 2023).

Esses territórios se expandem para dentro, aumentando sua homogeneidade, e para fora, em frentes combinadas e diversificadas de produção imobiliária de mercado e investimento público. Como ação essencial para a valorização imobiliária, espaços de sociabilidade negra no caminho da expansão dos territórios de exclusividade branca são destruídos e esvaziados, preparando o terreno para territórios e produtos imobiliários alinhados à norma urbanística, ou seja, ao ideal de cidade da branquitude.

O Bixiga, bairro da região central de São Paulo com presença histórica de população negra, situa-se hoje na rota desses vetores de embranquecimento. Recentemente, dois passos importantes foram dados na direção de uma nova expansão imobiliária neste bairro: novos incentivos à verticalização, com a demarcação de “eixos de estruturação urbana” pelo Plano Diretor de 2014, e a remoção da Escola de Samba Vai-Vai, tradicional e fundamental espaço de articulação política da população negra, para dar lugar à construção da linha 6-laranja de metrô. A partir desses eventos, passamos a compor a articulação do Mobiliza Estação Saracura/Vai-Vai, e utilizamos esta experiência para exemplificar as disputas que queremos explicitar e, sobretudo, para provar que é possível pautar um debate antirracista nos espaços de formulação do planejamento urbano.

2 Segregação e áreas de exclusividade brancas

Villaça, em sua obra clássica *Espaço Intraurbano no Brasil*, constrói uma distinção entre o espaço regional e o espaço urbano a partir de uma especificidade: o espaço urbano é onde os efeitos da organização social no espaço são óbvios, sob forma de segregação. Ainda que o racismo fosse entendido como forma de

¹ PATERNIANI, Stella. *São Paulo cidade negra: branquidade e afrofuturismo a partir de lutas por moradia*. Brasília, 2019. 342 p. Tese (Doutorado em Antropologia) – UnB.

² VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

³ BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

⁴ MENDONÇA, Pedro; SILVA, Fernanda; BRITO, Gisele. Racismo Ambiental e risco: um olhar sobre a produção de áreas de exclusividade brancas. In: BELMONT (org.). *Racismo Ambiental e Emergências Climáticas no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Oralituras, 2023.

dominação por outros autores⁵ na visão do autor esse fator é reduzido à dimensão de classe – ou seja, classe e cor são entendidas como redundantes.⁶

Ao analisar a obra de Gottdiener, Villaça aponta como esse autor reconhece o racismo como um dos fatores do processo de desconcentração metropolitana nos Estados Unidos. Mas critica a construção argumentativa:

Nas décadas de 1950 e 1960, relata Gottdiener, ocorreram dois importantes processos espaciais intraurbanos nos Estados Unidos, marcando ou acentuando a segregação racial: o influxo de negros e hispânicos, que vieram a ocupar as áreas mais centrais das metrópoles, e a fuga da classe média branca, com filhos, para os subúrbios. Esse é precisamente o processo socioespacial intraurbano que precisa ser.⁷

É interessante notar como, ao conduzir uma leitura sobre racismo, em um mesmo parágrafo Villaça substitui “negros e hispânicos”, termo usado por Gottdiener, por “pobres”. As diferenças das formas de segregação urbana nos Estados Unidos e no Brasil são bem conhecidas, mas não é isso que nos chama atenção. O interessante é como, na leitura de um autor brasileiro, a dimensão explicitamente racial da segregação urbana na literatura estrangeira é dissolvida para a dimensão de classe, enquanto é reconhecida como um fator relevante para observar a segregação no cenário estadunidense.

Uma das grandes contribuições da obra de Villaça é sobre como a “segregação espacial das burguesias é um traço comum presente em todas as nossas metrópoles”.⁸ Para chegar a essa conclusão, o urbanista mostra, como ao longo da história do país, a população de alta e média renda das cidades criou estratégias para a produção de localizações para suas residências, trabalho e consumo numa mesma região a fim de economizar tempo e tornar mais eficiente seu domínio sobre o espaço urbano. A esses territórios produzidos de maneira segregada e que reúnem as localizações mais valorizadas, Villaça chama de bairros residenciais das camadas de alta renda. No caso de São Paulo, esta área é denominada quadrante

⁵ FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972; MOURA, Clóvis. *Escravidão, colonialismo, imperialismo e racismo*. *Afro-Ásia*, vol. 14, 1983; GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2022.

⁶ Em 2012, Villaça publicou em livro um texto de quatro páginas, originalmente escrito em 2008, chamado “Como atua nossa ‘Elite Branca’”. No texto, o urbanista trata como brancas as classes de média e alta renda que ocupam o poder e o quadrante sudoeste explicado. (...) Por que os pobres ocuparam o centro e a classe média branca com filhos produziu os subúrbios?

⁷ VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001, p. 39.

⁸ VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. p. 327.

sudoeste. Na mesma obra, o urbanista denomina como “bairros residenciais das camadas populares” os territórios de moradia das classes de renda mais baixa.⁹

Com estes conceitos, e buscando aprofundar o esforço teórico de Villaça, podemos devolver as perguntas: Por que o quadrante sudoeste de São Paulo é quase totalmente branco? Por que a população dos bairros populares é racialmente mais diversa? Embora mencione que, ao diminuir a população das senzalas, a população dos bairros populares foi aumentando, Villaça não aponta nessa obra o papel das ações antinegro na produção dessa segregação. Ao partir da compreensão de que raça é apenas um componente residual da segregação de classe, não conseguiremos explicar por que populações negras e brancas com a mesma faixa de renda¹⁰ não compartilham exatamente os mesmos bairros.¹¹ Não se trata, portanto, de negar o papel da classe na estrutura de segregação, mas de apontar como o apagamento da dimensão racial da segregação urbana oculta elementos fundamentais para sua compreensão.

Villaça não é o único autor desatento a esta questão. Nos estudos ligados ao planejamento urbano a respeito de São Paulo há poucos textos sobre o assunto. Em 1989, Rolnik já chamava atenção para a carência de um trabalho empírico mais profundo que consolidasse a questão da segregação racial, ao mesmo tempo em que reconhece “segregação racial, discriminação e dominação branca” como elementos historicamente importantes na história de São Paulo e do Rio de Janeiro, e demarcados pela “marginalização e estigmatização” do território negro.¹²

O reconhecimento da existência de territórios negros aparece em vários textos de Rolnik, em consonância com autores negros como Sodré, que lança o livro “O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira”, em 1989.¹³ Apesar disso, o racismo foi amplamente ignorado ou minimizado na bibliografia sobre planejamento da mesma época, entorpecida pelo mito da democracia racial e frustrada ao não encontrar nas cidades brasileiras um equivalente dos guetos negros estadunidenses ou sul-africanos. A partir daí, a construção de um campo de lutas sobre

⁹ VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. p. 114-115; 225-236.

¹⁰ Villaça aponta, na introdução, que a distinção entre classe social e classe de renda pode ser minimizada “sem prejuízo da análise” (p. 14). Essa diferença não pode ser minimizada ao analisarmos a dominação racial, pois a divisão do trabalho é bastante relacionada à cor, mas aqui construímos o questionamento à formulação do autor a partir de suas próprias premissas.

¹¹ FRANÇA, Danilo. *Segregação racial em São Paulo: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas de negros e brancos no século XXI*. São Paulo, 2017. 253p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

¹² ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, v. 17, p. 1-17, 1989. p. 1.

¹³ SODRÉ, Muniz. *O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2019.

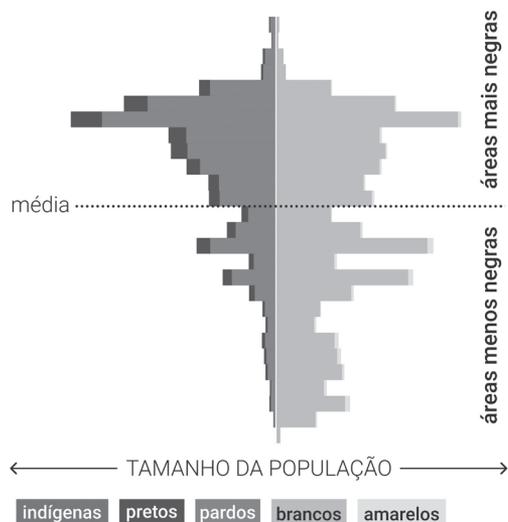
idades organizadas nas periferias se centraliza no debate sobre a importância da produção da moradia popular, mas sem endereçar a segregação espacial marcadamente racista que estruturava e estrutura a determinação das localizações da moradia da população negra e pobre.

Ainda que a dimensão racial não esteja explicitamente mencionada nos planos e na legislação das cidades brasileiras, essa segregação racial existe, não configurando o gueto negro, mas territórios de exclusividade branca. Muniz Sodré afirma que “conhecer a exclusividade ou a pertinência das ações relativas a um determinado grupo implica também localizá-la territorialmente” e que “território é o espaço exclusivo e ordenado das trocas que a comunidade realiza na direção de uma identidade grupal”.¹⁴ Sendo assim, a produção dos territórios de exclusividade branca constitui uma estratégia espacial da manutenção do poder e dominação branca sobre a cidade e sobre os corpos negros.

Chamamos de territórios de exclusividade branca os bairros marcados por uma predominância acentuada de formas de moradia produzidas para a branquitude, especialmente em suas parcelas de classe média e alta, e onde a presença negra só é tolerada através de sua dominação por relações de trabalho. Não se trata de um conjunto de territórios homogêneos – pelo contrário. São áreas com grande diversidade tipológica, horizontal e vertical, e com diferentes tipos de conflitos, articulações sociais, espectros políticos e outros marcadores de sociabilidade. Mas, em comum, são caracterizados por uma onipresença branca e pela ausência de locais de articulação política e social da população negra capazes de imprimir uma urbanidade. Ou seja, são espaços cuja constituição pressupõe incompatibilidade com uma territorialidade negra – por isso são exclusivos da branquitude.

¹⁴ SODRÉ, Muniz. *O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2019. p. 24.

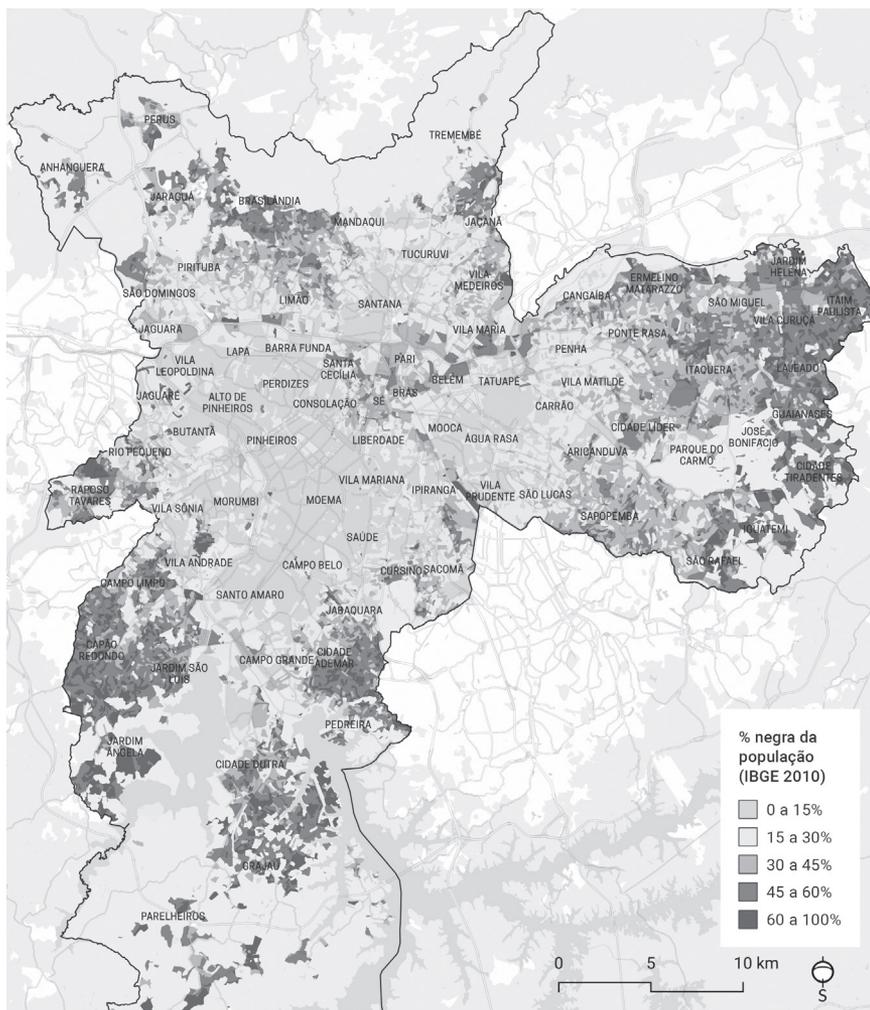
Figura 1 – Distribuição racial da população da cidade de São Paulo conforme presença de população negra (pretos e pardos)



Dados: IBGE, 2010.

Esses territórios podem ser identificados por indicadores demográficos – o percentual branco de sua população – e pela sua relação com a legislação urbanística, como veremos a seguir. Nos mapas seguintes é possível visualizar o grau da segregação racial em São Paulo. Nas áreas amareladas, cerca de 90% da população residente, segundo o censo 2010, é branca, chegando a 98% em alguns agrupamentos de setores censitários. Esse nível de concentração de um único grupo racial não ocorre em nenhuma outra área da cidade, nem com qualquer outro grupo racial. Nos territórios onde há presença negra acima da média, a população negra representa 53,3% do total – ou seja, apresenta uma ordem de grandeza próxima à população branca na mesma área. Os setores onde a população negra representa mais de 90% são esparsos e poucos, ao contrário do que ocorre com a população branca onde ela supera este mesmo limiar. A figura 1 mostra como as áreas mais negras são racialmente diversas, ao contrário das áreas de exclusividade branca.

Figura 2 – Porcentagem negra da população no município de São Paulo



Dados: IBGE, 2010. Elaboração própria.

3 Territórios brancos e planejamento urbano

Neste artigo, não daremos ênfase à localização dos territórios negros,¹⁵ mas à sua relação com a produção e as dinâmicas de avanço de territórios de exclusividade branca na cidade. Isso porque nos parece que os territórios de exclusividade

¹⁵ Importante aqui diferenciarmos o que chamamos de presença negra daquilo que é entendido como território negro. O conceito de território negro é construído por Rolnik (1989) ao observar formas de organização social específicas, às quais ela atribui uma herança cultural e política dos quilombos.

branca são os que, de fato, nascem do esforço ininterrupto daqueles que possuem poder político e capital e cuja forma de ação é através da legislação urbana:

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referência cultural fortíssima na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final.¹⁶

Nos territórios de exclusividade branca, o planejamento urbano e o mercado imobiliário formal de alta renda – tanto na figura de loteadoras como a Companhia City ou as loteadoras de Alphaville, quanto na figura das grandes incorporadoras imobiliárias – concentraram historicamente seus esforços e recursos. O planejamento urbano, assentado no desejo de modernização e de desenvolvimento, busca reproduzir esse quadro, promovendo o desaparecimento físico e simbólico da população negra. Podemos ver empiricamente como a branquitude, representada pelos moradores das áreas de exclusividade branca e pelo capital imobiliário que dali extrai sua renda, incide na formulação da regulação urbanística para perpetuação e expansão desse território. Ainda que seus interesses nem sempre sejam os mesmos, a legislação urbanística representa uma cidade pactuada pela branquitude que, em última instância, sempre protege a exclusividade de seus territórios.

O mecanismo de construção desse pacto narcísico da branquitude é explicado, ainda que em outro contexto, por Bento. Trata-se de herança inscrita na subjetividade do coletivo, mas que não é reconhecida publicamente. O herdeiro branco se identifica com outros herdeiros brancos e se beneficia dessa herança,

seja concreta, seja simbolicamente; em contrapartida, tem que servir ao seu grupo, protegê-lo e fortalecê-lo. Este é o pacto, o acordo tácito, o contrato subjetivo não verbalizado: as novas gerações podem ser beneficiárias de tudo que foi acumulado, mas tem que se comprometer “tacitamente” a aumentar o legado e transmitir para

Portanto, não se trata de uma leitura demográfica da existência de pessoas negras residentes, de uma simples presença negra. Assim fosse, outros bairros também teriam sido citados em seu texto sobre o tema. Rolnik não é a única a destacar como territórios negros o mesmo conjunto de bairros específicos: Bixiga, Brasilândia, Casa Verde, Barra Funda, Cambuci. Podemos dizer, pela multiplicidade de menções cruzadas, que esses bairros constituíam desde então arranjos territoriais negros especiais, a ponto de serem notados mesmo por autores brancos.

¹⁶ ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 13.

as gerações seguintes, fortalecendo seu grupo no lugar de privilégio, que é transmitido como se fosse exclusivamente mérito. E no mesmo processo excluir os outros grupos “não iguais” ou não suficientemente meritosos.¹⁷

A formulação de Bento parte, originalmente, da observação do mercado de trabalho. Porém, não podemos dissociar a divisão racial do trabalho da disputa pelas “vantagens de localização” (conforme Villaça) pela branquitude (figura 3). De nada adiantaria à branquitude garantir as melhores posições de trabalho se não garantisse também as melhores localizações do seu trabalho e de sua moradia. A ideia de herança é bastante pertinente a esses territórios: os recursos fixados em terras e em imóveis numa localização constantemente em valorização servem para a perpetuação dessa desigualdade racial ao longo das décadas, reproduzindo uma lógica de concentração e bloqueio do acesso à terra pela população negra presente desde a Lei de Terras de 1850.¹⁸

Ademais, quando dizemos que os corpos negros presentes nestes territórios de exclusividade branca possuem uma carga de dominação pelo trabalho, nos referimos aos trabalhadores e trabalhadoras que se deslocam diariamente para seus postos de trabalho e, de forma muito mais óbvia, aqueles empregados em atividades domésticas – como diaristas, porteiros, seguranças. É comum que estes corpos estejam fisicamente demarcados por essa dominação, usando roupas brancas, uniformes, trajes sociais. Os corpos negros sem essa carga de dominação codificam a presença de uma classe indesejada, de marginais, e são assim hostilizados. Essa hostilização ocorre através de ações policiais e de forma espacial, nos produtos imobiliários construídos nesses espaços e na legislação urbanística que os determina, e que limita atividades associadas à presença negra, buscando colocá-la em seu “devido lugar”. Foi assim, por exemplo, com o Código de Posturas ou com as determinações de níveis de ruído máximo em determinadas regiões pelos zoneamentos.

Os enclaves fortificados,¹⁹ descritos por Teresa Caldeira, são uma forma de organização da moradia e do consumo que busca proteger e repelir estes sujeitos. As observações de Caldeira sobre materiais publicitários reforçam não só a forma como estes produtos representam um modelo de cidade de “controle completo” e “erradicação da heterogeneidade racial e social”, mas ilustram como a construção

¹⁷ BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 24.

¹⁸ MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 2. ed. São Paulo: LECH, 1979; RIBEIRO, Anna Lyvia. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2020.

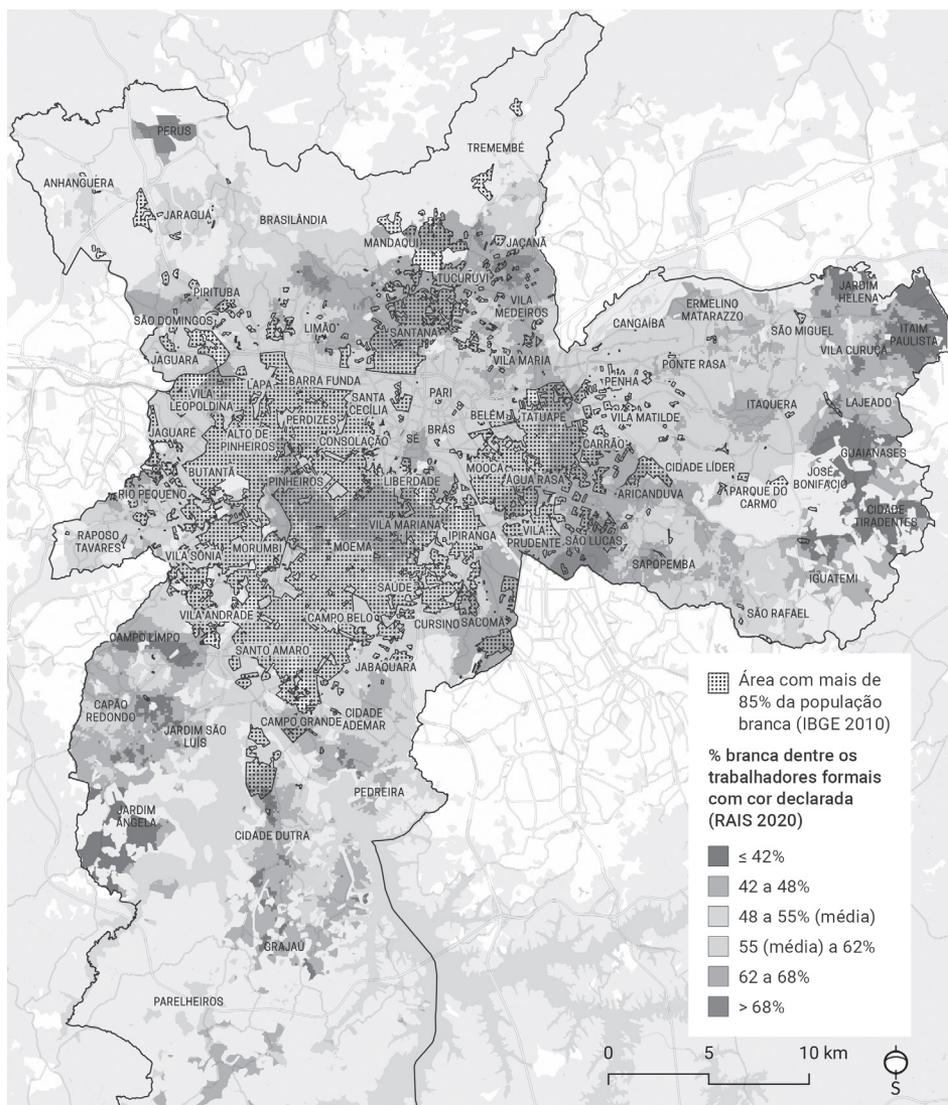
¹⁹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Revista Novos Estudos*, v. 47, p. 155-76, 1997. (p. 163).

desse imaginário no Brasil é impregnado pelo mito da democracia racial. Em outro exemplo, a repulsividade com que foram tratados os chamados rolezinhos²⁰ em 2013, caracterizados pela presença de corpos negros e periféricos em equipamentos típicos dessas áreas de exclusividade branca – os shoppings –, demonstra como a dominação racial se estende, para além da moradia e do trabalho, nos espaços de consumo.

A urbanidade dos territórios exclusivamente brancos é valorizada pelo planejamento como uma referência, como uma ideia de cidade de qualidade – a despeito da violenta segregação espacial que ela organiza. Ela não é apenas consequência da segregação, é também a fonte. Sua eficiência evita que decisões racistas tenham de ser explicitamente tomadas a cada ação do Estado ou do capital na distribuição de investimentos. Assim, ao ignorar o papel fundamental da segregação na operação da dominação e desigualdade social, e ao não colocar como diretriz a necessidade de enfrentá-la, o planejamento naturaliza a geografia do racismo. Não apenas naturaliza, mas também a define como modelo, ordenando os territórios a partir de quão parecidos ou distantes são dessa referência. Nunca se vincula esse padrão de urbanidade “de referência” à baixa qualidade urbana do conjunto da cidade, particularmente em relação à precariedade urbana e ambiental, identificada com as “periferias”. Assim, não seria necessário enfrentar a precariedade do modelo urbano ambiental dos territórios brancos das elites, mas apenas as urbanidades “racializadas”, periféricas, que precisam ser remodeladas à sua imagem.

²⁰ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo. *Revista Novos Estudos*, vol. 98, p. 13-20, 2014.

Figura 3 – Porcentagem das vagas de trabalho formais com cor declaradas ocupadas por brancos (suavizado por krigagem, $R^2=0,82$)



Dados: RAIS, 2020; Centro de Estudos da Metrópole, 2020. Elaboração própria.

Podemos vislumbrar esse discurso no texto dos últimos planos diretores (PDEs) de São Paulo. O PDE de 2002 dividiu a cidade em sete macroáreas. A Macroárea de Urbanização Consolidada abrange aproximadamente o mesmo perímetro do quadrante sudoeste definido por Villaça e, portanto, a área de moradia das elites, como o próprio texto da lei reforça. Note que a legislação reconhece a especificidade das faixas de renda que ocupam essa área. Mas nem esta, nem

nenhuma outra lei urbanística na história da cidade, reconhece o caráter explicitamente racial desta ocupação segregada:

Art. 156 – A Macroárea de Urbanização Consolidada, ocupada majoritariamente pela população de renda alta e média alta, é formada pelos bairros estritamente residenciais e pelas áreas que tem sofrido um forte processo de verticalização e adensamento construtivo, e, embora conte com *excepcionais* [grifo nosso] condições de urbanização e alta taxa de emprego, tem sofrido esvaziamento populacional e apresentado níveis elevados de saturação da malha viária.

§1º – (...)

§2º – Na Macroárea de Urbanização Consolidada objetiva-se alcançar transformações urbanísticas para controlar a expansão de novas edificações e a saturação da infraestrutura existente, por meio de:

– controle do processo de adensamento construtivo e de saturação viária, por meio da contenção do atual padrão de verticalização, da revisão de usos geradores de tráfego;

– preservação e proteção das áreas estritamente residenciais e das áreas verdes significativas;

– estímulo ao adensamento populacional onde este ainda for viável como forma de dar melhor aproveitamento à infraestrutura existente e equilibrar a relação entre oferta de empregos e moradia²¹ (Lei 13.430/2002).

A ideia de uma urbanização consolidada contrasta com o tom catastrófico que define a macroárea: nível elevado de saturação, necessidade de restringir e preservar, previsão de projetos para requalificar centros de bairro – que estariam, então, desqualificados. Essa concepção também contrasta com a quantidade de investimentos, públicos e privados, concentrados todos os anos no constante processo de urbanização dessa região. A definição das Macroáreas de Urbanização em Consolidação e de Urbanização e Qualificação ajudam a construir a leitura de um “gradiente de urbanização”:

Art. 157 – A Macroárea de Urbanização em Consolidação *é uma área que já alcançou um grau básico* [grifo nosso] de urbanização, requer qualificação urbanística, tem condições de atrair investimentos imobiliários e apresenta taxa de emprego, condições socioeconômicas intermediárias em relação à Macroárea de Urbanização Consolidada e à Macroárea de Urbanização e Qualificação.

(...)

²¹ SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002/>. Acesso em: 22 out. 2023.

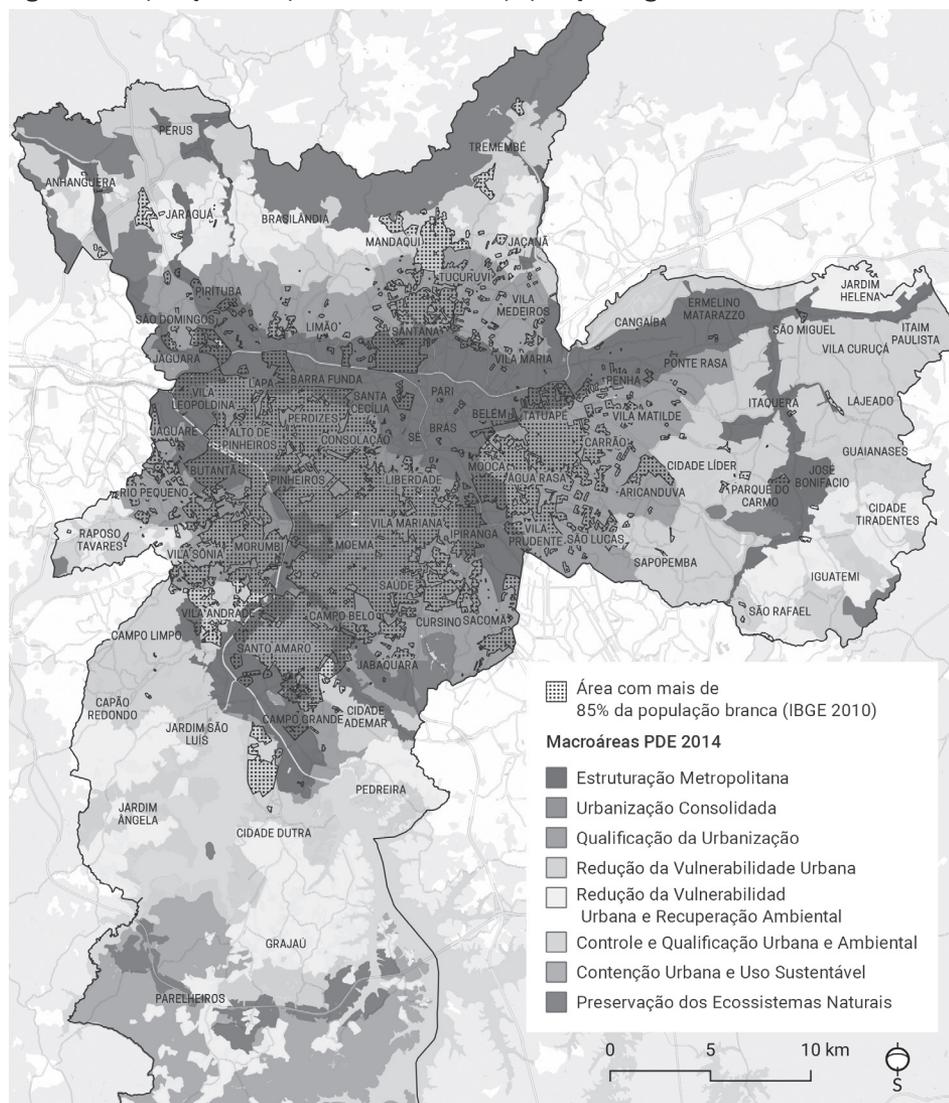
Art. 158 – A Macroárea de Urbanização e Qualificação, ocupada majoritariamente pela população de baixa renda, *caracteriza-se por apresentar infraestrutura básica incompleta* [grifo nosso], deficiência de equipamentos sociais e culturais, comércio e serviços, forte concentração de favelas e loteamentos irregulares, baixas taxas de emprego e uma reduzida oportunidade de desenvolvimento humano para os moradores.

Ou seja, o PDE 2002 enxerga o processo de urbanização em níveis, ou fases, onde sua versão acabada é a Macroárea de Urbanização Consolidada. Pela definição das outras áreas, fica nítido como os planejadores enxergam nesta macroárea o destino das demais. O Plano Diretor de 2014 mantém a definição dessa macroárea praticamente inalterada.

O que há de consolidado nessa região que curiosamente concentrou a produção imobiliária entre 2002 e 2014? Como pode a área considerada consolidada ser a mais beneficiada pelas linhas de transporte de alta capacidade em planejamento? Entendemos, ao inserir o componente racial nesta leitura, que a consolidação desses territórios se refere à exclusividade branca que os caracteriza. Ainda que os legisladores não tivessem se atentado a um mapa racial da cidade, a Macroárea de Urbanização Consolidada corresponde a toda a fatia sudoeste da área de exclusividade branca, como mostra a figura 3. Villaça reconhece como, ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda “sua produção material e direta, seu valor e preço (comandado pelo mercado imobiliário)”, “as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção de sistemas de transportes, etc.)” e também a “produção de ideias dominantes a respeito dele”.²²

²² VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012, p. 66.

Figura 4 – População em apartamentos *versus* população negra na cidade de São Paulo



Dados: IBGE, 2010. Elaboração própria.

A construção da definição dessa região não se dá de forma passiva, muito pelo contrário. Ela é sempre pauta de todos os processos de formulação da legislação urbanística. Nery Jr., que participou como técnico do processo de discussão do Plano Diretor de 1991 – que não foi aprovado –, descreve sua percepção sobre o processo participativo:

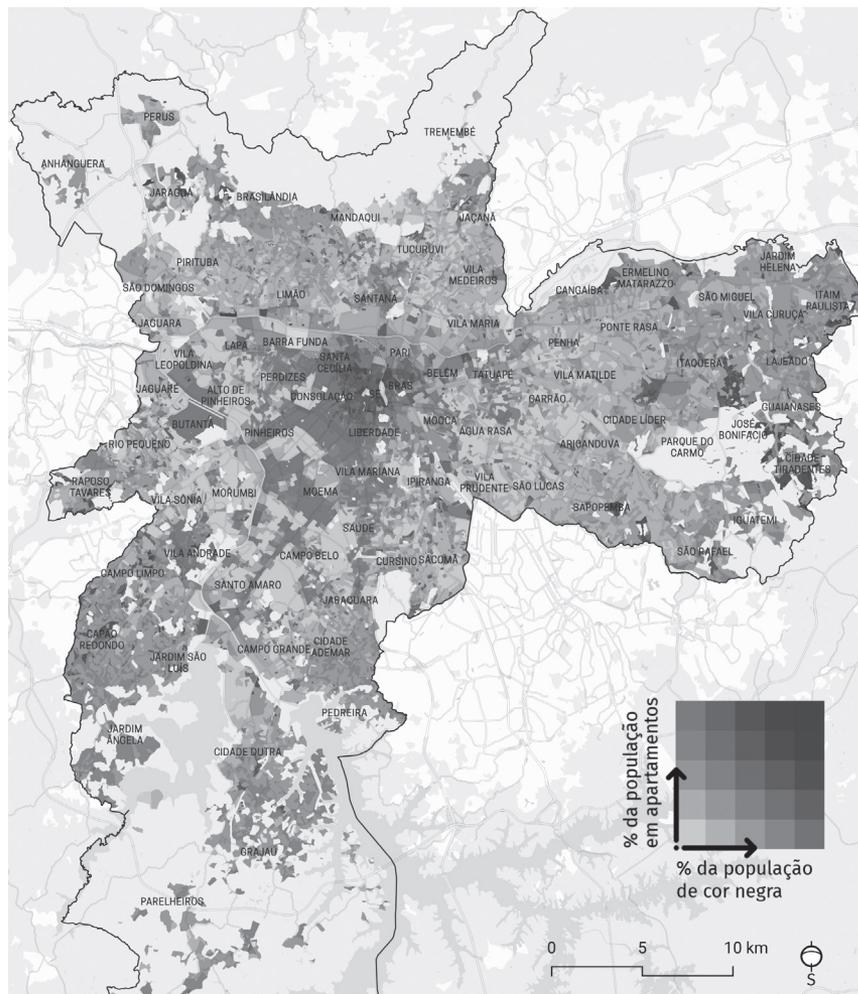
Nesse processo de discussão do Plano, o que me chamou muita atenção foi, de um lado, o apego demonstrado pelas classes de alta renda ao zoneamento vigente e, de outro, na mesma proporção, mas em sentido contrário, a não aceitação, por parte desse mesmo grupo social, das ZEIS, particularmente, no que diz respeito à urbanização de favelas. As pessoas deste grupo social, formado tanto por representantes de moradores de bairros elegantes (ou não tão elegantes) como por empresários da construção civil, apesar de divergirem, entre si, sobre muitas propostas do Plano, no que diz respeito aos temas acima apontados, suas opiniões se harmonizavam tal qual um coral barroco. Todos eles tinham críticas ao zoneamento, mas elas eram apenas superficiais; não chegavam a se opor ao modelo adotado. Cada um deles tinha suas razões e interesses específicos para mantê-lo; assim como cada um deles tinha um motivo para se contrapor às ZEIS e à urbanização de favelas.²³

Ainda que o autor mencione apenas uma vez o termo “racial” em sua tese, o que ele descreve é o próprio pacto da branquitude. Ela opera, de um lado, para garantir a preservação do *status* de seu território e, por outro, para impedir o reconhecimento dos territórios negros – aí sim, onde mora a população pobre. Ou seja, ela vê na legislação urbanística um mecanismo para exercer sua dominação e manter seu território como referência de cidade.

O discurso que Nery Jr. observa é contra a revisão do zoneamento de 1972, o primeiro marco geral da legislação urbanística de São Paulo. Se os planos diretores nos fornecem uma narrativa mais ampla sobre ideais de urbanização, é no zoneamento que se define, na prática, o planejamento da cidade.²⁴ Foi a partir do zoneamento de 1972 que se definiu, por um lado, o instrumento definitivo de preservação das Zonas Exclusivamente Residenciais (as ZER, ou Z1 na demarcação de 1972) e, por outro, o desenho do produto imobiliário vertical típico das áreas de exclusividade branca: a torre isolada no lote com abundância de estacionamento e distanciamento do espaço público.

²³ NERY JUNIOR, José. *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886 – 1986*. São Paulo, 2002. 358 p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (p. 20).

²⁴ FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961. *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*, p. 667-684, 1997.

Figura 5 – População em apartamentos *versus* população negra na cidade de São Paulo

Dados: IBGE, 2010; LabCidade, 2021. Elaboração própria.

Possivelmente, um dos motivos que leva o território branco a se opor à demarcação das ZEIS em 1991 seria ter que conviver com os habitantes das poucas favelas restantes na área de exclusividade branca. Os projetos urbanísticos das gestões seguintes não deixaram dúvida de que esse jamais seria o caso: milhares de família viriam a ser removidas nos anos 1990 e 2000 por obras rodoviárias e para a construção de outros condomínios de exclusividade branca e de torres corporativas onde seus moradores trabalhariam. Esse processo é documentado por Fix²⁵

²⁵ FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

na Operação Urbana Água Espriada, por Lima²⁶ na Operação Urbana Água Branca, e pelo Observatório de Remoções na Operação Urbana Faria Lima e em novos projetos urbanísticos, como o Arco Jurubatuba e a Operação Urbana Bairros do Tamaquateí. Vale pontuar que, se por um lado, as remoções ocorrem com rapidez, os investimentos das operações urbanas em habitação de interesse social são de difícil empenho e nunca oferecem uma alternativa a todos os removidos – nem dentro, nem fora da área de exclusividade branca, de onde estão sendo expulsos.

O resultado tipológico de décadas de construção do território da branquitude é apresentado na figura 5. Vemos que os territórios de exclusividade branca possuem tanto ocupação horizontal, que corresponde às ZER, quanto vertical, que corresponde às áreas de incorporação imobiliária para condomínios residenciais. Seja vertical ou horizontal, a característica que unifica essa área é racial. A verticalização produzida pelo mercado é projetada e apropriada pela população branca, que coletivamente se beneficia da captura das vantagens de localização e também dos rendimentos imobiliários. A verticalização acessível à população negra, por outro lado, é produzida pelo Estado e se concentra nas periferias, nos grandes conjuntos habitacionais. Com isso, a política habitacional reforça o padrão de segregação racial. Já a região do centro histórico de São Paulo, simultaneamente negro e vertical, é constantemente entendida como um problema urbanístico, como uma área que necessita de “requalificação”, “revitalização” (como se não houvesse vidas) para “trazer moradores de perfis diversos”, e como uma área perigosa e inóspita.

4 Bixiga na rota do embranquecimento

O Bixiga é um exemplo nítido de território negro que passa por embranquecimento. Este processo pode ser visto em diversos momentos na história do bairro. O registro mais antigo da presença de um território negro localiza ali, entre o século XIX e início do XX, o quilombo Saracura, na várzea do córrego com o mesmo nome. A região foi se constituindo como bairro de baixa renda, com presença de cortiços e de atividades relacionadas a serviços e artesanato, fora do circuito industrial que se estabelecia na cidade. Com a imigração italiana no início do século XX, fruto de uma política de engenharia racial do Estado brasileiro, o bairro recebeu imigrantes da região da Calábria. Enquanto a população negra se concentrava nos cortiços, os imigrantes italianos tinham casas próprias e, inclusive, tornavam-se proprietários dos cortiços. Mesmo com essa divisão social, a convivência entre a população negra e os imigrantes não resultou em um espaço segregado.

Desde o começo do século XX, o carnaval é um catalisador das articulações estabelecidas neste território. O cordão carnavalesco do Vai-Vai foi formado em

²⁶ LIMA, Pedro. Habitação social em projetos de reestruturação urbana: OUC Água Branca. *Revista Cadernos de Pesquisa da Escola da Cidade*, v. 9, p. 9-24, 2020.

1930, resultando de uma cisão no grupo Cai-Cai. Ambos os grupos, sediados na Rua Almirante Marquês de Leão, possuíam também times de futebol. A efervescência do carnaval negro na cidade foi ignorada pelos órgãos de imprensa da época, que escolhiam reportar o carnaval das elites, e só reportavam as festividades negras se coubessem como assunto nas seções policiais, por eventuais conflitos com a polícia.²⁷ Foi graças à organização da população negra, com a criação de periódicos negros e com a formação de um circuito cultural próprio, articulado com movimentos mais amplos, como a Frente Negra Brasileira, que estas memórias não foram apagadas. É justamente a formulação e persistência dessa articulação social que constitui o Bixiga como território negro, e não apenas área de presença negra.

Nos cortiços e sobrados do Bixiga, moravam mulheres negras que sustentavam suas famílias trabalhando como empregadas domésticas, cozinheiras, lavadeiras e afins,²⁸ especialmente nos casarões da Avenida Paulista.²⁹ Os homens se empregavam nas oficinas locais ou trabalhavam de mascates ou operários na construção civil. Por suas características geográficas e pelo seu tipo de uso, sem indústrias ou grandes comércios, o bairro não era um destino frequente dos moradores de São Paulo e, portanto, não constituía uma localização atrativa para a moradia das elites. Por outro lado, esse isolamento constitui na região um “espírito de coletividade”, com relações de vizinhança muito próximas.³⁰ A imigração nordestina a partir dos anos 40 traz ao bairro comércios e restaurantes associados à presença destes imigrantes. Assim, o Bixiga possui uma urbanidade persistentemente diversa, característica dos territórios negros e indesejada pelos territórios de exclusividade branca.

Essa urbanidade foi alvo de diversas frentes de “modernização” no século XX. Ainda na década de 1930 começa a demarcação de áreas para abertura da Avenida Nove de Julho, parte do Plano de Avenidas desenhado pelo engenheiro Prestes Maia. A construção da avenida significou, ao mesmo tempo, a restrição do acesso à água, com a canalização e enterramento do córrego Saracura, a remodelação de um imaginário de território marcado por “ocupações pretéritas de más lembranças” e a expulsão de seus moradores indesejáveis,³¹ tudo isso para viabilizar um acesso rápido,

²⁷ DA SILVA, Zélia Lopes. A memória dos carnavais afro-paulistanos na cidade de São Paulo nas décadas de 20 e 30 do século XX. *Diálogos – Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, v. 16, p. 37-68, 2012 (p. 39-40).

²⁸ BARBOSA, Márcio (org). Frente Negra Brasileira: depoimentos: projeto de dinamização de espaços literários afro-brasileiros. *Quilombhoje*, 1998. (p. 36-37).

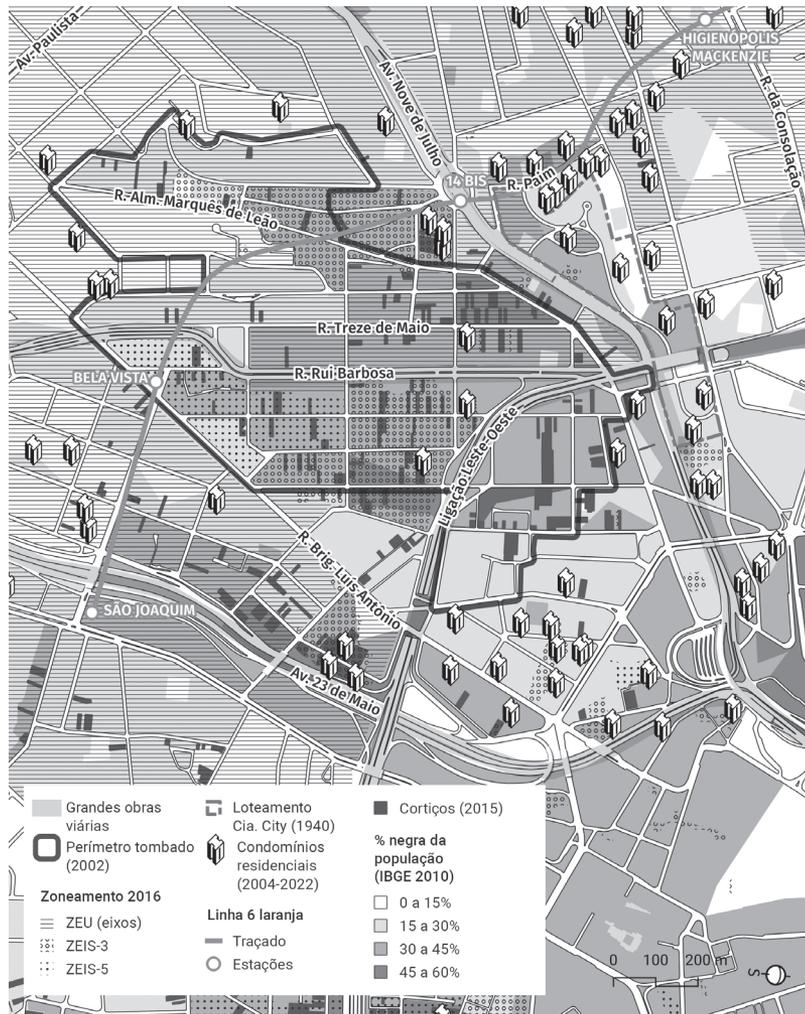
²⁹ GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023 (p. 73).

³⁰ GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023 (p. 77-78).

³¹ GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura

por automóvel, dos moradores dos loteamentos de exclusividade branca dos Jardins à região central da cidade. Outras intervenções viárias a partir dos anos 60 (Ligação Leste-Oeste, Rua Rui Barbosa, Av. 23 de Maio) empregaram os mesmos métodos em nome da mobilidade rodoviária. A mesma Companhia City, promotora dos loteamentos de alto padrão nos bairros dos Jardins beneficiados por estas obras, explorou também a valorização trazida pela abertura da avenida, com seu loteamento ao longo da rua Avanhandava – confrontando o Bixiga pela margem oposta do córrego.

Figura 6 – Mapa da região do Bixiga



Dados: HABISP, 2015; GEOSAMPA, 2022; IBGE, 2010. Elaboração própria.

e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023 (p. 174).

No campo da regulação urbanística, o Bixiga é visto pela lógica da excepcionalidade. No zoneamento de 1972 e suas edições da década de 70, a área ocupada mais densamente pela população negra foi demarcada como uma área especial de urbanização, que deveria receber um plano de zoneamento próprio. No desenho final do zoneamento, alguns locais permaneceram demarcados como zonas especiais para implantação de equipamentos públicos, incluindo o terreno onde, desde o mesmo período, se localizava a sede do Vai-Vai. O bairro recebeu zonas de uso com incentivo ao remembramento de lotes, buscando viabilizar a implantação de grandes empreendimentos. O incentivo à produção do produto imobiliário típico da área de exclusividade branca nesta região revela como o Bixiga está na rota do embranquecimento.

Nos anos 80, a formulação do Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano de São Paulo (IGEPAC) da Bela Vista pelo Departamento de Patrimônio Histórico da prefeitura representou um avanço no apagamento simbólico da presença negra no Bixiga. O inventário seleciona os marcadores físicos da presença italiana – as cantinas da Rua 13 de Maio e os palacetes, por exemplo – como representantes da autêntica urbanidade do Bixiga e, portanto, dignos de preservação. A seleção da memória branca acompanha a negação da memória negra: o inventário ignora os marcadores físicos da territorialidade negra ali presente desde o século XIX e caracteriza a então recente imigração nordestina como uma desvirtuação do caráter originalmente italiano do bairro.³² Este material subsidiou a abertura do processo de tombamento do bairro em 1990, resultando no tombamento definitivo em 2002. Apesar de cumprir um papel importante no controle da atividade imobiliária no bairro, o tombamento se direciona ao patrimônio construído e, portanto, não é capaz de garantir a permanência das pessoas e de suas formas de sociabilidade. Nos anos seguintes, o entorno passa por um processo de verticalização de mercado – portanto, de pressão pelo embranquecimento – que se reflete na remoção de cortiços e comércios populares incompatíveis com a territorialidade branca, sem políticas públicas de permanência. Esse processo, bastante visível na região da Rua Paim, se intensifica e se expande com a construção da linha 6 laranja de metrô.

Os primeiros projetos da linha são do final dos anos 2000, com um traçado que partiria da região da Bela Vista, na região central, e atingiria a Brasilândia, na Zona Norte. Ela conecta territórios negros históricos: a Brasilândia e a Bela Vista, onde fica o Bixiga. No caminho, ainda passa pela Barra Funda – antigo território negro onde infraestruturas rodoviárias destruíram o Largo da Banana, outro espaço

³² CADENA, Dirceu. IGEPAC-Bela Vista e o tombamento do Teatro Oficina: Representação, governo e contestação no Bixiga. *Confin. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 51, 2021.

histórico do samba.³³ O projeto, porém, sistematicamente ignora a presença de territórios negros em seu trajeto. Ainda na etapa de planejamento, decide por remover o Vai-Vai, que, apesar de sua relevância histórica para o bairro, não estava protegido pelos instrumentos de preservação. No processo de licenciamento da linha, o Estado reconhece a existência do território negro, mas não toma nenhuma ação preventiva de prospecção arqueológica.

Em 2022, as escavações da estação 14 Bis nas imediações do antigo galpão do Vai-Vai encontraram um sítio arqueológico. A população do bairro, blocos carnavalescos e organizações do movimento negro então articulam um coletivo, o Mobiliza Estação Saracura/Vai-Vai, para incidir sobre as diretrizes das escavações. Já depois de encontrados os artefatos, a pesquisa arqueológica desconsidera a possibilidade de os vestígios terem relação com a presença persistente de população negra, de quilombos ou de rituais religiosos de matriz africana. Não fosse a ação do coletivo, qualquer possibilidade de associação dos achados com a presença de um território negro permaneceria descartada de partida. Ou seja, sem a presença de um coletivo que se reconhece como parte da territorialidade negra do Bixiga, a construção da estação de metrô culminaria no apagamento da presença negra no bairro. Por outro lado, a possibilidade de se estabelecer uma articulação política de forma rápida para resistir a este apagamento é uma característica que o território negro do Bixiga possui desde sua formação.

Essa dimensão de apagamento da memória e epistemicídio são parte dessa frente de embranquecimento: permitem desvincular o território de seu passado e presente negros, corrigindo-o aos interesses de seus futuros moradores e incorporadores branco, que, como já vimos, são avessos à convivência com territórios negros. Há ainda a dimensão demográfica, em que pessoas negras são barradas de acessar a moradia e são fisicamente removidas. Essa é a tendência posta pelos incentivos à incorporação trazidos pelo PDE 2014 e pelo zoneamento de 2016.

O zoneamento de 2016 estabelece duas zonas de uso para a área em questão: ZEIS 3 e ZEU (a zona de eixo). As ZEUs atendem a uma diretriz de reconcentração da densidade construtiva no entorno da rede de transportes, com incentivos à incorporação imobiliária de mercado, como potencial construtivo elevado e isenções de cobrança de outorga para determinados usos. Assim, a ZEU passa a “canalizar” a produção imobiliária antes concentrada nas operações urbanas e nas zonas centralidade, trazendo os produtos de mercado que historicamente produziram territórios de exclusividade branca. Os eixos do Bixiga correspondem ao corredor de

³³ SIQUEIRA, Renata Monteiro. *O viaduto e o samba: o Largo da Banana, urbanização e relações raciais em São Paulo*. 2021. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. DOI: 10.11606/T.16.2021.tde-17022022-115344. Acesso em: 30 out. 2023.

ônibus da Avenida Nove de Julho, construído nos anos 80, e às estações da linha 6 laranja de metrô em construção. Já as ZEIS do Bixiga estão demarcadas desde o zoneamento de 2004, mantendo o mesmo perímetro. Sabemos que há também uma mudança recente no padrão de ocupação das ZEIS na área de exclusividade branca. Seu alto potencial construtivo, que supera o coeficiente de aproveitamento máximo dos eixos, passa a ser explorado por empreendimentos voltados a um mercado diferente daquele originalmente previsto para acessar estas zonas, em operações ilegais não criminalizadas, como mostrou reportagem publicada em jornais de grande circulação. Se, historicamente, a produção de mercado serviu à branquitude, devemos nos atentar a essas novas frentes da área de exclusividade branca e expor o mecanismo racista de sua expansão.

5 Considerações para um agir antirracista

Graças à articulação política criada pelo coletivo Mobiliza Estação Saracura/Vai-Vai, tivemos a oportunidade de propor emendas para o processo de revisão do PDE em 2023. A partir da leitura que compartilhamos neste artigo, enxergamos que a proposição de um instrumento regulatório antirracista – reparatório e afirmativo – deveria atender alguns critérios mínimos.

Em primeiro lugar, é necessário romper com a tradição do mito da democracia racial, reconhecendo e expondo textualmente o caráter racial da segregação urbana enquanto um processo que racionaliza o racismo territorialmente, por meio da construção, manutenção e expansão de territórios das elites brancas. Ao reconhecer estes territórios de exclusividade branca, é necessário negar suas paisagens construídas como referência de cidade a ser expandida, contrariando a tradição da regulação urbanística, e reconhecê-los como um passivo histórico característico de um planejamento espacial antidemocrático e racista.

Sobre os produtos imobiliários de mercado, não se pode ignorar sua relação com a constituição de territorialidades brancas, que se articulam politicamente contra a presença negra. O enfrentamento a essa lógica deve garantir a permanência da presença negra contra os processos de expulsão, que são incentivados pela própria legislação e intensificados por investimentos públicos, e deve promover a expansão da presença negra e de territórios negros como forma de combater a segregação racial constituinte dos territórios de exclusividade branca e a desigualdade social que isso viabiliza, além de seus modos de vida insustentáveis.

Considerando estes pontos, o Mobiliza Estação Saracura/Vai Vai formulou duas emendas à proposta de revisão do PDE em 2023. Propusemos que a Macroárea de Urbanização Consolidada deveria ter como objetivo a manutenção do que resta de população negra no perímetro e que a produção habitacional no Bixiga deveria atender a um critério racial que evitasse seu embranquecimento. Tínhamos

consciência da dificuldade de incorporação desse texto. Por mais simples que fosse o mecanismo proposto, a simples identificação dos territórios de exclusividade branca como um problema não é compatível com a lógica de sua perpetuação tão fundamental à legislação urbanística. Numa das disputas mais difíceis já enfrentadas pelo campo de lutas pelo direito à cidade em São Paulo, estas emendas não foram sequer postas para votação, mas tiveram seu teor parcialmente incorporado no texto aprovado da lei, o que consideramos uma vitória. Pela primeira vez a dimensão racial da cidade aparece de forma explícita, vinculada a uma estratégia territorial, no artigo 314:

§8º O perímetro do TICP Bixiga, delimitado nos termos da Resolução 22/2002 do Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, fica excluído da Zona de Estruturação Urbana até que seja formulado seu plano específico de reordenamento do território, de acordo com o §6º deste artigo, *que deverá incluir articulação com políticas habitacionais que garantam a manutenção da população residente e do perfil racial deste perímetro, usando como parâmetro o perfil racial do último censo* [grifo nosso] (NR).

Ainda que o caminho para a construção de uma ideia de cidade antirracista seja longo e que os instrumentos hoje em mãos não nos bastem, nossa experiência mostra que é possível, na prática, pautar um debate antirracista sobre o planejamento urbano, expondo as narrativas e contradições do modelo de cidade da branquitude e constrangendo aqueles agentes políticos responsáveis por sua perpetuação.

White-exclusive territories: segregation, denial and confrontation of racism in Urban Planning in the city of São Paulo

Abstract: In this article, we developed a perspective on urban segregation that acknowledges its inherently racial dimension. Drawing from Villaça's work, we revealed how classical urban planning literature touches upon the topic without transcending the myth of racial democracy in discussions about Brazilian cities. We introduced the concept of white-exclusive territories to understand segregation in São Paulo, focusing on the social group that enforces segregation as a means of social domination. Subsequently, we examined these territories and their relationship with urban planning, urban legislation, and the historical development of an idealized city which operates to the exclusion of Black communities. Using this framework, we analyzed the case of Bixiga, where the construction of Metro Line 6 and transformation-inducing legislation, through TOD incentives for verticalization, threaten to dismantle a Black territory and promote its whitening. We recount how, based on our racialized approach of segregation, we established guidelines for proposing anti-racist urban legislation. Our aim was to demonstrate that incorporating a racial perspective opens unexplored avenues in the Brazilian Right to the City agenda.

Keywords: Urban segregation. Racial segregation. Urban policy. Racism.

Referências

- BARBOSA, Márcio (org.). *Frente Negra Brasileira*: depoimentos: projeto de dinamização de espaços literários afro-brasileiros. Quilombhoje, 1998.
- BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- CADENA, Dirceu. *IGEPAC-Bela Vista e o tombamento do Teatro Oficina: Representação, governo e contestação no Bixiga*. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 51, 2021.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Revista Novos Estudos*, v. 47, p. 155-76, 1997.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo. *Revista Novos Estudos*, v. 98, p. 13-20, 2014.
- DA SILVA, Zélia Lopes. A memória dos carnavais afro-paulistanos na cidade de São Paulo nas décadas de 20 e 30 do século XX. *Diálogos-Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, v. 16, p. 37-68, 2012.
- FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961. *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*, p. 667-684, 1997.
- FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FRANÇA, Danilo. *Segregação racial em São Paulo: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas de negros e brancos no século XXI*. São Paulo, 2017. 253p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023.
- GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2022.
- LIMA, Pedro. Habitação social em projetos de reestruturação urbana: OUC Água Branca. *Revista Cadernos de Pesquisa da Escola da Cidade*, v. 9, p. 9-24, 2020.
- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 2. ed. São Paulo: LECH, 1979.
- MENDONÇA, Pedro; SILVA, Fernanda; BRITO, Gisele. Racismo Ambiental e risco: um olhar sobre a produção de áreas de exclusividade brancas. In: BELMONT (org.). *Racismo Ambiental e Emergências Climáticas no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Oralituras, 2023.
- MOURA, Clóvis. Escravidão, colonialismo, imperialismo e racismo. *Afro-Ásia*, vol. 14, 1983.
- NERY JUNIOR, José. *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886 – 1986*. São Paulo, 2002. 358 p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- PATERNIANI, Stella. *São Paulo cidade negra: branquitude e afrofuturismo a partir de lutas por moradia*. Brasília, 2019. 342 p. Tese (Doutorado em Antropologia) – UnB.
- RIBEIRO, Anna Lyvia. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2020.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, v. 17, p. 1-17, 1989.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002/>. Acesso em: 22 out. 2023.

SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 30 out. 2023.

SIQUEIRA, Renata Monteiro. *O viaduto e o samba: o Largo da Banana, urbanização e relações raciais em São Paulo*. 2021. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. DOI: 10.11606/T.16.2021.tde-17022022-115344. Acesso em: 30 out. 2023.

SODRÉ, Muniz. *O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2019.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

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

BRITO, Gisele; MENDONÇA, Pedro Rezende; ROLNIK, Raquel. Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 35-59, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART02.SP

Memória e cidade em uma perspectiva de Justiça de Transição: o caso de Salvador

Carlos Eduardo Soares de Freitas

Professor da Universidade do Estado da Bahia e da Universidade Federal da Bahia. Doutor em Sociologia na Universidade de Brasília. Pós-doutorado em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6642-0532>.

Márcia Costa Misi

Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana. Doutora em Direito na Universidade Federal da Bahia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7333-543X>.

Resumo: O artigo tem como objeto a relação entre a Justiça de Transição e o Direito Urbanístico, considerando como referência a história política recente do país e tomando como foco específico a cidade de Salvador, capital baiana. Estudos sobre os conceitos fundamentais da Justiça de Transição, em especial a partir do relatório da Comissão Nacional da Verdade, indicam a necessidade de reflexões sobre alterações dos nomes de logradouros públicos, em especial quanto ao esforço de recusa a homenagens e lembranças de agentes políticos defensores da ditadura empresarial-militar e ao reconhecimento de pessoas que lutaram contra o regime autoritário. O artigo examina a perspectiva de articulação interdisciplinar entre as diferentes áreas.

Palavras-chave: Ditadura. Cidades. Memória política. Justiça de Transição.

Sumário: **1** Introdução – **2** Justiça de Transição e memória – **3** Cidades e Justiça de Transição, cultura e memória: amarrações possíveis – **4** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada pela Lei nº 12.528/2011, funcionou sob forte expectativa, mobilização política e sensibilidade. As atividades da Comissão Nacional e de outras comissões de memória se constituíram em ação incisiva que cobrou do Estado brasileiro as lembranças do terror, sob a forma de reexame dos seus atos durante um período histórico marcado pela violência oficial dirigida contra a sociedade e em especial àqueles que não concordavam com as políticas adotadas pela ditadura implantada no Brasil entre 1964-1985.¹

¹ A CNV indica como marco temporal final para os seus trabalhos o ano de 1988, embora haja certo consenso de que a ditadura tenha finalizado em 1985. Essa questão não parece tão simples, em vista das pesquisas

A proposta de criação da CNV constou do Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH3), de 2009, e seu projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva. A busca de valorização da memória política do país, a criação de ambiente favorável para uma reflexão jurídica e a tentativa de responsabilização de representantes da ditadura e seus cúmplices têm sido uma luta insistente que se iniciou nos últimos anos do regime autoritário e que ganhou espaço com a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, Lei nº 9.140/95, e a Comissão de Anistia, Lei nº 9.140/95, respaldadas no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

No entanto, o empenho das pessoas envolvidas nas atividades dessas comissões não é acompanhado por apoios populares efetivos. A desinformação e o silêncio sobre as violações de direitos ocorridas durante a ditadura continuam a grassar em salas de aulas dos ensinamentos fundamental, médio e em pesquisas do ensino superior. Além do mais, resquícios institucionais da violência de Estado são mantidos nas forças policiais, que cotidianamente reproduzem opressões, desigualdades sociais e preconceitos contra posicionamentos políticos divergentes ao negacionismo histórico.

As reflexões ora propostas foram apresentadas ao XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico com o propósito de demonstrar a importância dos lugares de memória, observando-se que:

(...) não se desprende de tal concepção uma oposição entre o espaço e o lugar (no sentido de uma polarização do tipo global *versus* local), nem tampouco entre o espaço e o tempo, que necessariamente se traduziria na primazia de um sobre o outro. Esse meio físico e, simultaneamente, um meio social que está impregnado da temporalidade e da imaterialidade que lhe são singulares. Nele, as apropriações simbólicas, experienciais e materiais da ação humana que aí aconteceram, em contextos determinados, abrigam múltiplas camadas de sentidos e significados que o constituem como um lugar de memória e de histórias.²

Lugares de memórias podem se configurar, portanto, como físicos ou simbólicos, que marcam processos, situações ou fatos ocorridos em dado momento histórico. A questão aqui posta situa-se nos seguintes termos: é necessário compreender a cidade como um ambiente de conflitos, de disputas em relação ao seu passado, entendendo-se aí também o passado do seu povo como meio de sua

e reflexões teóricas produzidas sobre continuidades da ditadura após 1985, como a manutenção da espionagem do Serviço Nacional de Informações (SNI).

² GÓMEZ, José Maria (coord.) *Lugares de memória: ditadura militar e resistências no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018, p. 23.

apropriação? Para um entendimento mais preciso, o período histórico aqui estudado circunscreve-se à ditadura empresarial-militar e o espaço, à cidade de Salvador. Na seção 2 realiza-se uma incursão sobre o paradigma da Justiça de Transição e a centralidade da memória. Em seguida busca estabelecer relação entre esse debate e a cidade como lugar de memória, dirigindo o olhar para a cidade de Salvador.

2 Justiça de Transição e memória

Tomemos a definição de Justiça de Transição como “o conjunto de procedimentos e instituições postos a funcionar em um tempo de transição de regime de uma *ditadura* ou *guerra* para um estado democrático ou para uma situação de paz”.³

No caso brasileiro, é possível entender a normatividade da Justiça de Transição tomando como referência a ditadura, a partir das três comissões legais mencionadas: a dos Mortos e Desaparecidos Políticos, a da Anistia e a Comissão da Verdade – sendo que esta foi acompanhada por várias outras comissões de memória e verdade estaduais e de ambientes específicos, como universitários. Última das instituições criadas, a Comissão Nacional da Verdade encontrou um contexto contraditório: se, de certa forma, as ações das duas comissões anteriores e então vigentes tiraram-lhe a áurea inaugural de uma justiça transicional, de outro lado, o terreno em que a CNV nasceu estava fragilizado pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que respaldou a autoanistia no país.⁴ A interpretação do tribunal à Lei nº 6.683/79 chancelou anistia a agentes da ditadura e assegurou impunidade aos algozes que as comissões de memória investigariam.⁵

Além disso, os trabalhos da equipe da CNV, ao longo do seu funcionamento, foram publicamente questionados por parte da imprensa e da intelectualidade. As críticas pautavam-se em uma espécie de certeza de frustração, como se a comissão não pudesse ser capaz de alcançar metas idealizadas por esses setores. Um clima que certamente gerou dúvidas por parte da população, acerca das razões das apurações sobre o passado. Militares reacionários, com sua incontornável empáfia, também contestaram a CNV. Esse ambiente desfavorável demonstrou o quanto a Justiça de Transição pisou – e tem pisado – em assoalho escorregadio e como as três comissões se movem entre árduas disputas para continuarem suas respectivas atividades.

³ CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. Comissão Nacional da Verdade: impulso a democratização ou fator de retrocesso? In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan. *Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 184.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de descumprimento de preceito fundamento nº 153/DF. Arguente: Ordem dos Advogados do Brasil. Relator Ministro Eros Grau Acórdão, 29 abr. 2010.

⁵ MISI, Márcia Costa. *Direitos humanos e memórias em disputa no Brasil: uma análise da interpretação do STF sobre a Lei de Anistia (Lei nº 6.683 de 1979)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2021.

A produção de dados por parte da rede de comissões de memória tem sido objeto de investigações por parte de centros e grupos universitários. Recente iniciativa da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) proporcionou pesquisas sobre a cumplicidade de 13 empresas com violações de direitos por parte da ditadura: Petrobras, Itaipu, Folha de São Paulo, Cobrasma, Josapar, Companhia Siderúrgica Nacional, FIAT, Aracruz, Paranapanema, Mannesmann, Belgo-Mineira e Embraer. É previsível que os resultados dessas pesquisas provoquem algum mal-estar nas pessoas enquanto consumidoras de mercadorias produzidas por empresas que colaboraram ativamente com o terrorismo de Estado no Brasil. A esperança é que o incômodo das revelações promova um papel pedagógico e resulte em alguma autocrítica dos indivíduos, consumidores ou não, nos tempos presentes. Para ativistas da Justiça de Transição, a expectativa é que o passado autoritário não encontre mais terrenos férteis para retornar.

A ditadura empresarial-militar nos impôs sequelas que naturalizaram a violência e o medo no cotidiano das pessoas e que contribuíram com a reificação do domínio do capital sobre toda a sociedade, com estímulos para uma espécie de universalização do valor de troca como essencial para a vida. De maneira discreta, a crítica formulada pela Justiça de Transição pode afetar o interesse neoliberal, corrente ideológica que tem orientado a economia política nas últimas décadas mundo afora e que solicita dos indivíduos posturas mansas e cordatas face às dinâmicas agressivas do capital.

O reacionarismo que se opôs à CNV foi representado por grupos como o Clube Militar por meio de nota pública.⁶ A entrega do relatório final da Comissão em 2014 marcou o incremento de ataques voltados à então presidenta Dilma Rousseff, ela própria vítima de prisão e torturas durante a ditadura.⁷ A postura agressiva ao relatório indicou o custo político da decisão do governo em sustentar as apurações sobre a ditadura. A infeliz e inesquecível fala do então deputado federal Jair Bolsonaro, em seu voto pelo *impeachment*, perfez o retrato fiel de um contra-ataque tático: o elogio ao torturador Brilhante Ustra não significou apenas uma ofensa à sociedade brasileira e aos direitos humanos, mas também sinalizou uma reação organizada de setores dispersos saudosos da ditadura face à tentativa de resgate da memória política.⁸

⁶ CLUBES MILITARES. CNV: nota Clubes Militares 20 nov. 2014. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/dita/noticia/17490/cnv-nota-clubes-militares/>. Acesso em 12 out. 2023.

⁷ ARQUIVO NACIONAL, Fundo SNI, notação br_dfanbsb_v8_mic_gnc_ooo_80002554_d0005de0007, pág. 59. Acesso em: 12 out. 2023.

⁸ CONSELHO de ética rejeita processo contra Bolsonaro por citar Brilhante Ustra. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/502095-conselho-de-etica-rejeita-processo-contra-bolsonaro-por-citar-brilhante-ustra/>. Acesso em 12 out. 2023.

Após o golpe parlamentar de 2016⁹ houve uma sucessão de rupturas democráticas. O aprisionamento do ex-presidente Lula, que o impediu de concorrer à presidência da república, uma campanha sistemática de empobrecimento simbólico da política e uma eleição dirigida que coroou um candidato de extrema direita. Durante o governo Bolsonaro, a Comissão da Anistia foi esvaziada e desmoralizada¹⁰ e a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos encerrada, mesmo havendo investigações em curso sobre o destino de várias pessoas, em explícito desrespeito aos familiares.¹¹ Sobre pessoas desaparecidas, Gagnebin anota a sensibilidade da questão:

Aqueles que não conseguimos enterrar, os *desaparecidos*, não são somente fonte de tristeza e de indignação porque não podemos lhes prestar uma última homenagem. Não sabemos como morreram nem onde estão seus restos – e isso nos impede, *a nós todos*, mesmo que especialmente a seus familiares e amigos, de poder viver melhor no presente. Precisamos, pois enterrar os mortos para saber que nós, igualmente mortais, seremos também enterrados quando morremos, enterrados e lembrados por aqueles que vêm depois de nós. Os mortos não sepultados como que atormentam os vivos, de maneira dolorosa seus herdeiros e descendentes, mas também e sem dúvida seus algozes passados, que mesmo quando afirmam não se arrepender, reagem com tamanha violência e rapidez quando se alude ao passado.¹²

A conduta oficial do ex-presidente sugeriu não haver mais dívidas ou esclarecimentos referentes às vítimas das brutalidades da ditadura. Ao extinguir a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, Bolsonaro expôs ainda mais os conflitos e, como um paradoxo, trouxe o tema ao público, desrespeitando-o. Na história de Salvador são conhecidas outras situações em que sobre os mortos recaem silêncio desrespeitoso. No final do poema Antítese, Castro Alves, cujo nome é o de uma das principais e centrais praças da cidade, anuncia que a morte daquele oprimido que sofreu pode ser traduzida como esperança aos seus irmãos e irmãs:

⁹ PRONER, Carol; CITADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson (org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal6, 2016.

¹⁰ SILANO, Ana Karoline; FONSECA, Bruno. Ministério dos Direitos Humanos nega 33 pedidos de anistia para cada solicitação aprovada, Agência Pública, 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/04/ministerio-dos-direitos-humanos-nega-33-pedidos-de-anistia-para-cada-solicitacao-aprovada/>. Acesso em 12 out. 2023.

¹¹ SILVA, Camila da. Aliados de Bolsonaro aprovam o fim da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos *Carta Capital*, 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/aliados-de-bolsonaro-aprovam-o-fim-da-comissao-especial-de-mortos-e-desaparecidos-politicos/>. Acesso em 12 out. 2023.

¹² GAGNEBIN, Jeanne Marie. O preço de uma reconciliação extorquida. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 185. ALVES, Castro. *Os escravos*. Jandira, SP: Principis, 2020, p. 38.

É ele o escravo maldito,
O velho desamparado,
Bem como o cedro lascado,
Bom como o cedro no chão.
Tem por leito de agonias
As lâjeas do pavimento,
E como único lamento
Passa rugindo o tufão.

Chorai, orvalhos da noite,
Soluçai, ventos errantes,
Astros da noite brilhantes
Sede os sírios do infeliz!
Que o cadáver insepulto,
Nas praças abandonado,
E um verbo de luz, um brado
Que a luz prediz.

Por fim, e quanto à Justiça de Transição, observa-se que a dinâmica de disputas políticas permite concluir que não é suficiente percebê-las nos limites formais das leis e das comissões, uma vez que os conflitos entre democratas e defensores da ditadura pela memória inserem-se nos pormenores e no cotidiano da sociedade.¹³

3 Cidades e Justiça de Transição, cultura e memória: amarrações possíveis

É possível identificar que Salvador, cidade com vasta história e riqueza cultural, não tem tido administrações municipais preocupadas com articulações consistentes entre urbanismo e cultura.¹⁴ Nesse sentido, é importante considerar a memória política dos lugares como um exemplo no campo de disputa histórico e cultural.¹⁵ Ao nomear um logradouro, aquele que domina o poder público orienta a sociedade a valorizar e lembrar ou silenciar personagens e suas histórias. Esse que domina conta, pois a sua história, de maneira a manejar o passado no presente.

¹³ TELES, Edson; QUINALHA, Renan. O alcance e os limites da “Justiça de Transição” no Brasil. In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan (org.). *Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo*. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

¹⁴ SANT’ANNA, Marcia. *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990*. Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUFBA, 2017.

¹⁵ GÓMEZ, José Maria (coord.) *Lugares de memória: ditadura militar e resistências no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018.

Walter Benjamin nos alertou sobre as escolhas e os riscos dos domínios impostos pelos vencedores:

A verdadeira imagem do passado passa por nós de forma fugidia. O passado só pode ser apreendido como imagem irrecuperável e subitamente iluminada no momento do seu reconhecimento.

(...)

Articular historicamente o passado não significa reconhecê-lo “tal como ele foi”. Significa apoderarmo-nos de uma recordação (*Erinnerung*) quando ela surge como um clarão num momento de perigo.¹⁶

O direito à memória, neste sentido, vincula-se ao direito à cidade. É necessário dar à memória o significado das lutas que marcaram a cidade, de maneira que seus moradores se apropriem melhor dos lugares comuns. Considerando que o direito constitucional à moradia se constitui socialmente e não se confunde com o direito à propriedade, e que seu desenvolvimento está a par com o bem-estar, nos parece razoável supor que, quanto maior a identificação do titular do direito com a sua cidade, mais firme e concreta se torna a constituição, e, por via direta, o Estado Democrático de Direito. O ambiente de democracia sustenta-se em conflitualidades. Trata-se, pois, de um direito em construção.

Focadas na defesa do Direito Urbanístico, que tem por objeto o direito à cidade, Oliveira e Lima registram, neste sentido, que:

O direito à cidade está no centro da agenda de luta e resistência para o que aqui chamamos de política urbana dos habitantes, em referência à concepção lefebvriana desse direito. Essa agenda é ampla e agrega uma infinidade de expectativas, das mais arrojadas e libertárias, às mais pragmáticas de garantia de expressão material de direitos já consagrados em pactos internacionais e no ordenamento jurídico brasileiro.¹⁷

Uma articulação que pode ser feita, nesta linha, é a baseada na comunhão entre o Direito Urbanístico e a Justiça de Transição, por meio do cumprimento das recomendações da Comissão Nacional da Verdade quanto à preservação da memória das graves violações de direitos humanos, e que se aplicam diretamente às cidades. As recomendações a seguir parecem seguir essa linha:

¹⁶ BENJAMIN, Walter. *O anjo da história*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016, p. 11.

¹⁷ OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros; LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Política urbana em disputa: dimensões e contradições. In: FAVERO, C.A.; FREITAS, C.E.S.; TORRES, P.R. (org.). *Distopias e Utopias: entre os escombros do nosso tempo*. Salvador: EDUFBA, 2020, p. 199.

48. Devem ser adotadas medidas para preservação da memória das graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV e, principalmente, da memória de todas as pessoas que foram vítimas dessas violações. Essas medidas devem ter por objetivo, entre outros:

- a) preservar, restaurar e promover o tombamento ou a criação de marcas de memória em imóveis urbanos ou rurais onde ocorreram graves violações de direitos humanos;
- b) instituir e instalar, em Brasília, um Museu da Memória.

49. Com a mesma finalidade de preservação da memória, a CNV propõe a revogação de medidas que, durante o período da ditadura militar, objetivaram homenagear autores das graves violações de direitos humanos. Entre outras, devem ser adotadas medidas visando:

- a) cassar as honrarias que tenham sido concedidas a agentes públicos ou particulares associados a esse quadro de graves violações, como ocorreu com muitos dos agraciados com a Medalha do Pacificador;
- b) promover a alteração da denominação de logradouros, vias de transporte, edifícios e instituições públicas de qualquer natureza, sejam federais, estaduais ou municipais, que se refiram a agentes públicos ou a particulares que notoriamente tenham tido comprometimento com a prática de graves violações.¹⁸

A Lei nº 10.257, de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e introduziu o Estatuto da Cidade, que dispôs sobre as diretrizes gerais dos objetivos da política urbana, como a prevista no inciso XII: “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. As recomendações contidas no Relatório Final da CNV estariam aí contidas, como parte do patrimônio histórico-cultural.

Uma demonstração de que a costura da preservação da memória política com a valorização histórica e cultural é viável e se deu, no caso de Salvador, como uma espécie de oásis. Nomes de logradouros na capital baiana foram alterados em respeito à memória de pessoas abatidas ou desaparecidas pela ditadura.

A medida foi adotada pela ex-prefeita Lídice da Mata, que governou o município no período de 1º de janeiro de 1993 a 31 de dezembro de 1996. Por sua iniciativa, no bairro popular de Castelo Branco, nome do primeiro ditador da ditadura iniciada em 1º de abril de 1964, 22 ruas tiveram seus nomes mudados.¹⁹ O

¹⁸ BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final Capítulo 18, Parte V, das Conclusões e recomendações, 2014. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/Capitulo%2018.pdf>. Acesso em: 8 out. 2023.

¹⁹ O mesmo ocorreu em uma travessa no bairro de Itapagipe, com a homenagem a Jorge Leal Gonçalves, engenheiro baiano que militou contra a ditadura e foi preso em 20.10.1970, no Rio de Janeiro. Jorge Leal Gonçalves é considerado desaparecido político. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final, Vol. III: Mortos e desaparecidos políticos Brasília: CNV, 2014. 1996 p. 477. Disponível em: <http://imagemem>.

quadro a seguir serve para uma melhor descrição sobre as pessoas homenageadas pela então prefeita. Para o descritivo sobre cada uma das pessoas homenageadas utilizou-se como fonte o Relatório da CNV, documento depositado no acervo do Arquivo Nacional. A mudança foi estabelecida pela Lei Municipal nº 5.139/96, que “Dá denominação a logradouros diversos desta Cidade”, e cujo texto do *caput* do art. 1º é o seguinte:

Ficam denominados os logradouros públicos situados no Loteamento Cidade Castelo Branco, Zona de Informações (ZI-65) e Região Administrativa (RA-XIII), homenageando os baianos mortos e desaparecidos, de acordo com a relação abaixo discriminada e a planta de localização em anexo.

Quadro 1 – Logradouros no bairro de Castelo Branco conforme a Lei nº 5.139/96, Salvador, Bahia

(Continua)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade ²⁰
Rua Aderval Alves Coqueiro, antiga Rua M	Nascido na Bahia, (...) iniciou sua militância política no Partido Comunista Brasileiro (PCB). (...) Por conta da sua militância política, em 29 de maio de 1969, Aderval foi detido na 2ª Companhia da Polícia do Exército (PE), em São Paulo, sendo transferido para o DOPS/SP e, posteriormente, preso no Presídio Tiradentes. Em junho de 1970, foi banido do território brasileiro, por ocasião do sequestro do embaixador da Alemanha Ocidental no Brasil (...). Foi o primeiro banido a regressar clandestino ao Brasil, já como integrante do Movimento Revolucionário Tiradentes (MRT). Aderval Alves Coqueiro morreu aos 34 anos de idade, atingido por disparos de arma de fogo, em ação perpetrada por agentes do Estado. (p. 533)

sian.an.gov.br/acervo/derivadas/BR_RJANRIO_CNV/0/CVE/00092000508201511_v_03/BR_RJANRIO_CNV_0_CVE_00092000508201511_v_03_d0001de0001.pdf, p. 477. Acesso em: 8 out. 2023.

²⁰ Os trechos foram transcritos dos dados do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, Volume 3, Mortos e desaparecidos políticos, com exceção das informações sobre Anísio Teixeira. Dados presentes no documento intitulado BR_RJANRIO_CNV_0_CVE_00092000508201511_v_03_d0001de0001.pdf, em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/BR_RJANRIO_CNV/0/CVE/00092000508201511_v_03/BR_RJANRIO_CNV_0_CVE_00092000508201511_v_03_d0001de0001.pdf. Acesso em: 8 out. 2023.

(Continua)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade
Rua Antonio Carlos Monteiro Teixeira, antiga Rua 27	Nascido na cidade de Ilhéus (BA) (...). Sua participação no movimento estudantil o levou a ser enquadrado na Lei de Segurança Nacional em janeiro de 1971, após ter sido indiciado no inquérito nº 28/68 SOPS/DPF/Bahia. Teve sua prisão decretada pela 6ª Circunscrição Judiciária Militar e, posteriormente, foi condenado à revelia a uma pena de 16 meses de prisão. Passou a viver na clandestinidade, deixando o Rio de Janeiro em direção ao sudeste do Pará em maio de 1970. (...) Em sua homenagem foram nomeadas ruas nas cidades de Salvador (BA) e São Paulo (SP), por meio do Decreto nº 31.804 de 26 de junho de 1992. (p. 1.035/1.036)
Rua Dermeval Silva Pereira, antiga Rua 34	(...) soteropolitano, nascido em 16 de janeiro de 1945, (...) ingressou na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia em 1965. (...) Dermeval foi expulso da universidade, acusado de subversão. (...) Dermeval integrava o Comitê Regional do PCdoB e era funcionário da Caixa Econômica Federal. (...) Em 1971, foi enquadrado na Lei de Segurança Nacional (LSN) e condenado à revelia pela Auditoria Militar, passando a viver na clandestinidade a partir de então. Considerado foragido, abandonou Salvador e estabeleceu-se na localidade chamada Metade, na região do Rio Araguaia. (...) Dermeval da Silva Pereira passou a dar nome a ruas nas cidades de Campinas (SP) e São Paulo (SP). (p. 1.533)
Rua Dinaelza Soares Santana Coqueiro, antiga Rua G	(...) passou sua infância e juventude na cidade de Jequié (BA), onde se engajou politicamente no movimento estudantil, sendo uma das fundadoras do grêmio de sua escola, o Instituto de Educação Régis Pacheco. (...) Em 1970, Dinaelza ingressou nas fileiras do PCdoB. Trabalhou na empresa aérea Sadia (posteriormente renomeada para Transbrasil) até 1971, quando pediu demissão e mudou-se para a região do rio Gameleira, onde participaria da Guerrilha do Araguaia. Na região, ficou conhecida como Maria Dina e, ao longo da guerrilha, ganhou notoriedade por sua coragem e capacidade de sobrevivência. (p. 1.579)

(Continua)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade
Rua Dinalva Oliveira Teixeira, antiga Rua 16	(...) estudou no Colégio Estadual da Bahia (...). Participou ativamente do movimento estudantil nos anos de 1967/68, sendo, por isto, presa. (...) Em maio de 1970, ela e o marido foram para o Araguaia, onde ela passou a utilizar o codinome Dina e a compor o Destacamento C, chegando a ser vice-comandante. Exerceu várias atividades, sendo a mais conhecida a de parteira. Foi uma das guerrilheiras mais respeitadas e admiradas pela comunidade da região do Araguaia (...). Foi a única mulher a ter o cargo de vice-comandante na guerrilha. (...) Por meio da Lei nº 9497, de 20 de novembro de 1997, foi nomeada uma rua em sua homenagem na cidade de Campinas. Dinalva também dá nome a rua na cidade de São Paulo, segundo o Decreto nº 31.804, de junho de 1992. (p. 1.678)
Rua João Carlos Cavalcanti Reis, antiga Rua 11	Nascido em Salvador, Bahia, (...). Militou na ALN e participou de algumas ações armadas durante o ano de 1969. (...) Viajou para Cuba, onde recebeu treinamento de guerrilha e, em 1971, retornou ao Brasil clandestinamente como militante do Molipo. Morreu aos 27 anos de idade em decorrência de ações realizadas por agentes da repressão. (...) Em sua homenagem, seu nome foi atribuído a uma rua localizada no Conjunto Habitacional Jova Rural, na cidade de São Paulo. (p. 1.077)
Rua Joel Vasconcelos Santos, antiga Rua E	(...) nasceu no estado da Bahia, na cidade de Nazaré (...). (...) iniciou-se na militância estudantil, tornando-se presidente da Associação Metropolitana dos Estudantes Secundários do Rio de Janeiro (AMES/RJ), em 1970, e diretor da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), entre 1970 e 1971. Ainda em 1970, associou-se ao PCdoB, atuando, também, na União da Juventude Patriótica (UJP). Em março de 1971, foi preso, na companhia de Antônio Carlos de Oliveira da Silva, nos arredores do morro do Borel e, desde então, não mais foi visto. (p. 558)

(Continua)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade
Rua José Lima Piauhy Dourado, antiga Rua L	(...) era natural de Barreiras (BA) (...). Em 1960 mudou-se para Salvador e cursou a Escola Técnica Federal da Bahia. (...) Transferiu-se para a região do Araguaia em 1971 – onde também esteve seu irmão Nelson Lima Piauhy Dourado –, fixando-se próximo à área da Transamazônica. Pertenceu ao Destacamento A e, posteriormente, exerceu a função de guarda da Comissão Militar da guerrilha. (...) Por meio da Lei no 9.497, de 20/11/1997, José Lima Piauhy Dourado tornou-se nome de rua em Campinas (SP). (p. 1.475)
Rua Luis Antonio Santa Bárbara, antiga Rua 12	(...) nasceu em Inhambupe (BA). (...) Engajado no MR-8, Luiz Antônio foi para Buriti Cristalino, em Brotas de Macaúbas (BA), terra natal de Zequinha Barreto, um dos líderes da greve operária de Osasco, em 1968, que meses depois seguiria também para a região, acompanhado de Carlos Lamarca, para fomentar a implantação de uma guerrilha rural na região. (...) Luiz Antônio Santa Bárbara foi morto em agosto de 1971, aos 24 anos, em ação perpetrada por agentes do Estado brasileiro, na chamada Operação Pajussara, montada pelas forças de segurança para capturar e eliminar o líder guerrilheiro Lamarca no sertão baiano. (p. 704/705)
Rua Mário Alves de Souza Vieira, antiga Rua I	Nascido em Sento Sé (BA), (...) foi jornalista e dirigente do Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR) (...). Na clandestinidade, Mário Alves foi preso em julho de 1964, no Rio de Janeiro, e libertado somente um ano depois, com a concessão de um habeas corpus. (...) ato institucional do presidente Castelo Branco cassou seus direitos políticos por 10 anos. (...). Preso no dia 16 de janeiro de 1970, Mário Alves de Souza Vieira foi morto um dia depois, aos 46 anos. (...) Data e local de desaparecimento: 17/1/1970, Rio de Janeiro (RJ) por agentes do Estado brasileiro. (...) até hoje seu corpo continua desaparecido. (...) A Associação Brasileira de Imprensa homenageou o intelectual nomeando uma de suas salas de “Jornalista Mário Alves”. A rua Mário Alves também corre desde 1986 pelo Pontal da Barra por iniciativa do Grupo Tortura Nunca Mais-RJ. Do mesmo grupo Mário Alves também recebeu post mortem a medalha Chico Mendes de Resistência em 1990. Desde o início dos anos 1990 Mário Alves dá nome ao Instituto de Estudos Políticos com sede em São Paulo e Pelotas (RS). (p. 385/386)

(Continua)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade
Rua Maurício Grabois, antiga Rua 31	Nascido em Salvador (BA), (...) estudou em diversos colégios, formando-se em 1929 no Ginásio da Bahia, onde conheceu Carlos Marighela. (...) Com o golpe de 1964, Grabois passou a ser perseguido em decorrência de sua militância política. Vivendo na clandestinidade, teve seus direitos políticos cassados pelo Ato Institucional Nº 2, em outubro de 1965. (...) Data e local de desaparecimento e morte: 25/12/1973, a 5 ou 6 km da Base do Mano Ferreira, próximo a Palestina (PA) ou Serra das Andorinhas do Pará estabeleceu-se na localidade conhecida como Faveira, onde se apresentava pelo nome de Mário. (...) Por meio da Lei nº 9.497, de 20 de novembro de 1997, foi nomeada uma rua em sua homenagem na cidade de Campinas. (p. 1.565/1.566)
Rua Nelson Lima Piauhly Dourado, antiga Rua 39	Passou sua infância em Barreiras (...). Em abril de 1964, foi preso e demitido do emprego devido aos vínculos e intensa militância que exercia no Sindicato de sua categoria. (...) Iniciadas as atividades da guerrilha, deslocou-se para a localidade de Metade, próxima à cidade de São Domingos do Araguaia. Durante a guerrilha, em 1971, casou-se com Jana Moroni Barroso, também guerrilheira. Foi integrante do Destacamento A, ficando conhecido na região como Nelito. (...) Por meio da Lei nº 9497, de 20/11/1997, tornou-se nome de rua na cidade de Campinas (SP). (p. 1.549)
Rua Nilda Carvalho Cunha, antiga Rua 38	Nascida em Feira de Santana, na Bahia, (...) começou a se aproximar das atividades políticas em 1968 (...). No ano seguinte, mudou-se para Salvador e começou a trabalhar no Banco Econômico da Bahia (...). Nilda não era conhecida dos órgãos de informações e segurança antes de sua prisão, em agosto de 1971. Morreu aos 17 anos de idade em ação perpetrada por agentes do Estado. (...) Em sua homenagem, seu nome foi atribuído a uma rua no Conjunto Habitacional Jova Rural, em São Paulo (SP) e a ruas nos bairros Castelo Branco, em Salvador (BA) e Bangu, no Rio de Janeiro (RJ). (p. 771)

(Continua)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade
Rua Otoniel Campos Barreto, antiga Rua 37	Nascido em Brotas de Macaúbas, no sertão da Bahia, vivia com a família na localidade de Buriti Cristalino. Em 1971, seu irmão, Zequinha Barreto, voltou a residir na casa dos pais. Ele retornou à região de Buriti Cristalino como militante do MR-8, em companhia do capitão Carlos Lamarca, que também havia se integrado ao MR-8. Zequinha e Lamarca juntaram-se a Otoniel e Olderico, além de Luiz Antônio Santa Bárbara e João Lopes Salgado. Otoniel foi uma das vítimas da Operação Pajussara e morreu, aos 20 anos, em 28 de agosto de 1971. (p. 712)
Rua Rosalindo Souza, antiga Rua 26	Nascido em Itaguassu (BA), (...). No ano de 1963, iniciou o curso de Direito na Universidade Federal da Bahia (...). Tornou-se um militante ativo do movimento estudantil – sendo eleito presidente do Centro Acadêmico Rui Barbosa. Em razão da sua atuação, Rosalindo passou a ter sua trajetória política monitorada pelos órgãos de informação do Estado e, em 1969, foi impedido de matricular-se no quarto ano de faculdade. (...) Em 1971, Rosalindo foi denunciado e julgado à revelia perante a Justiça Militar, que o condenou a dois anos e dois meses de reclusão. No mês de abril, dias antes de sua sentença ser prolatada, viajou para a região de Caianos, no sudeste do Pará, para integrar o Destacamento C da Guerrilha do Araguaia. (...) Por meio da Lei nº 9497, de 20 de novembro de 1997, foi nomeada uma rua em sua homenagem na cidade de Campinas. (p. 1.272)
Rua Sérgio Landolfo Furtado, antiga Rua 26	Nascido na Bahia, (...) era natural de Serrinha e estudava Economia na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Como militante do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), passou a viver na clandestinidade a partir de 1969. Desapareceu em 11 de julho de 1972, juntamente com Paulo Costa Ribeiro Bastos, no bairro da Urca, no Rio de Janeiro, e, desde então, nunca mais foi visto. (p. 984)

(Continua)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade
Rua Stuart Edgar Angel Jones, antiga Rua 30	(...) era filho da estilista Zuleika Angel Jones, conhecida como Zuzu Angel, e de Norman Angel Jones, de nacionalidade inglesa e norte-americana. (...) Cresceu no Rio de Janeiro, onde cursava Economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro. (...) Sua militância política foi iniciada quando entrou na Dissidência Estudantil do PCB da Guanabara, que depois passou a se chamar MR-8. (...) No dia 14 de maio de 1971, Stuart foi sequestrado por agentes da repressão, se tornando mais um desaparecido político da ditadura. (...) As denúncias de Zuzu Angel sobre o assassinato de seu filho só cessaram com a sua própria morte no dia 13 de abril de 1976, em acidente de carro no Rio de Janeiro. (p. 598)
Rua Uirassu de Assis Batista, antiga Rua 33	(...) foi um dos mais jovens militantes a ter se deslocado para a Guerrilha do Araguaia, com apenas 19 anos. (...) Em 1969, mudou-se para Salvador, integrando o movimento secundarista e intensificando sua atividade política, chegando a fazer parte da Associação Baiana de Estudantes Secundaristas (ABES). (...) Em 1971, passou à militância clandestina e se mudou para a localidade de Metade (PA), onde logo se adaptou às novas condições de vida. Pertenceu ao Destacamento A das Forças Guerrilheiras e usava o codinome "Valdir". (p. 1.626)
Rua Vandick Reidner Pereira Coqueiro, antiga Rua D	Vandick Reidner Pereira Coqueiro nasceu em Boa Nova (BA), no ano de 1949. (...) Anos mais tarde, se mudou para Salvador e cursou Economia na Universidade Federal da Bahia, até o 3º ano. Foi eleito para o Diretório Central dos Estudantes (DCE) e logo começou a participar do Comitê Estudantil do PCdoB, em 1970. (...) Em 1971, ele e Dianelza Santana Coqueiro foram juntos para a região da Gameleira, onde se integraram ao Destacamento B da guerrilha. (p. 1.587)

(Conclusão)

Nome do logradouro (avenida, rua ou travessa) e denominação anterior	O que diz o relatório final da Comissão Nacional da Verdade
Rua Vitorino Alves Moitinho, antiga Rua B	Nascido na Bahia, (...) aproximou-se do movimento estudantil em 1968, quando cursava o ensino médio. (...) Mudou-se para o Rio de Janeiro, e foi morar na Vila da Penha. (...). Foi preso pela primeira vez em 1972 (...). No dia 1º de dezembro de 1972, Vitorino recebeu o alvará de soltura e passou a viver na clandestinidade. Morreu aos 24 anos de idade, carbonizado dentro de um carro com outros três militantes do PCBR, em ação perpetrada por agentes do Estado. Seus restos mortais ainda não foram identificados. (p. 1.384)
Rua Walter Ribeiro Novaes, antiga Rua 27	Nascido na Bahia, (...) trabalhou como guarda-vidas do Serviço de Salvamento Marítimo, na praia de Copacabana, no Rio de Janeiro (RJ). (...) Em 13 de junho de 1970, ele foi preso pela primeira vez (...). Foi preso novamente em 12 de julho de 1971, no bairro da Penha, na cidade do Rio de Janeiro, e, desde então, nunca mais foi visto. Desapareceu aos 31 anos de idade, em decorrência de ação perpetrada por agentes do Estado. (p. 647)

Fonte: Quadro elaborado pelos autores. Fontes indicadas em notas de rodapé.

As alterações ocorridas no bairro de Castelo Branco se deram no início da década de 1990. Muito antes, portanto, da existência da Comissão Nacional da Verdade. Indicativo de que a disputa já existia. Um registro curioso pode ser visto em uma rua do bairro da Barra, em Salvador, onde há duas placas, paralelas entre si, a centímetros de distância. Uma, acima da outra, aponta o nome atual da rua: “Pedro Milton de Brito”, e a outra contém o nome antigo: “Oliveira Salazar”. A alteração foi explicitamente política: o logradouro deixou a referência ao ex-ditador português para homenagear um advogado baiano que atuou profissionalmente no combate às opressões da ditadura.²¹ A mudança foi estabelecida pela Lei Municipal nº 6.150, de 2004, que “denomina de Rua Pedro Milton de Brito a um logradouro público desta Cidade”, sancionada pelo ex-prefeito Antonio Imbassahy. A continuidade da placa que indica o antigo nome em 2023, 19 anos depois da lei, sugere que há interesses na região que defendem o seu significado e o que representa.

²¹ OAB-BA homenageia advogados de presos políticos, OAB-BA, 2006. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/6537/oab-ba-homenageia-advogados-de-presos-politicos>. Acesso em: 8 out. 2023.

Haveria aí uma evidente conflitualidade entre posições políticas antagônicas na representação de uma pequena rua da cidade.

Outro exemplo de valorização da memória de resistência contra a ditadura, este após a CNV, se deu no bairro da Ondina, onde se localiza o maior Campus da Universidade Federal da Bahia, além de sediar outros órgãos públicos. Sua principal via deixou de ser nomeada “Adhemar de Barros”, ex-governador de São Paulo na data do golpe militar de 1º de abril de 1964, e empenhado apoiador dos militares, para se tornar “Milton Santos”, professor e geógrafo perseguido pela ditadura e um dos intelectuais baianos mais reconhecidos internacionalmente. A iniciativa foi do vereador Augusto Vasconcelos, do Pcdob. A Câmara de Vereadores apreciou e aprovou o projeto de lei. Assim foi criada a Lei Municipal nº 9.622, de 2022, sancionada pelo prefeito Bruno Reis.

Mesmo que não pareçam, as disputas sobre nomes de ruas inserem-se na luta entre capital e trabalho. Não fosse isso, como explicar o enorme esforço que a ditadura fez para apagar as lembranças daqueles e daquelas que anunciavam publicamente o fracasso do capitalismo? Neste sentido, se é uma conquista para a sociedade a nomeação da avenida como Milton Santos, também o é a negação do que representava Adhemar de Barros. As ruas da cidade devem registrar os fatos, movimentos e circunstâncias que marcaram sua história. Importante, pois, lembrar que a partir do golpe de 1964 há uma “forma altamente centralizadora de poder que o capital escolheu para crescer”²² e os efeitos e sentidos dessa mudança para Salvador devem ser inscritos nas memórias da cidade.

As contradições e reflexos da luta de classes, os sinais da mercantilização na e da cidade, passaram a ser questões que devem ser lembradas. Segundo Lefebvre, “a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as *instituições* oriundas das relações de classe e de propriedade”.²³ Os desafios são: 1. perceber mudanças e seus significados no espaço urbano; e 2. provocar alterações que promovam uma maior apropriação da cidade por seus moradores enquanto sujeitos da transformação da realidade.

Assim, no caso da nova Avenida Milton Santos, importa apurar, no futuro, se a iniciativa se limitou a um ato formal ou se contribuiu efetivamente para a politização dos cidadãos. Outra ilustração pode ser feita: o movimento social solicitou ao governo estadual a transformação do Forte do Barbalho, antiga edificação feita pelos portugueses para defender a cidade dos holandeses, em um memorial dos direitos humanos.²⁴ Caso se confirme, haveria no futuro uma área de grande

²² CARVALHO, Edmilson. *A cidade do capital e outros estudos*. Salvador: Arcádia, 2012, p. 185.

²³ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011, p. 59.

²⁴ BAHIA. Arquivo Público. Disponível em: <http://www.atom.fpc.ba.gov.br/index.php/noticia-referente-a-possibilidade-do-forte-do-barbalho-ser-transformado-no-principal-centro-de-memoria-da-ditadura-da-cidade-de-salvador-2>. Acesso em: 12 out. 2023.

extensão em uma região central da cidade comprometida com a política cultural. Ao mesmo tempo, seria um espaço a menos destinado à especulação imobiliária. Como insiste Lefebvre, haveria aí uma mostra de cidade como valor de uso ao invés de valor de troca.

A relevância da lembrança política para a sociedade é evidente. O reconhecimento público e permanente de que vivemos, há pouco tempo, um período dominado pelo terrorismo de Estado²⁵ é estruturante para todas e todos, e sua memória se constitui em prioridade cultural. Mudanças de nomes de logradouros revelam essa marca, seja para evitar esquecimentos, seja para preservar valores democráticos agredidos nos tempos da ditadura. Por aí caminham as reflexões de Misi:

No Brasil, a memória de vítimas da política de Estado para perseguir, amedrontar e exterminar os dissidentes se configurou como minoritária, mas suas vozes insistentes conseguiram provocar fraturas no suposto acordo de impunidade com silenciamento oficial. Esquecimento propriamente dito nunca houve, já que até os militares continuaram se lembrando do regime, inclusive defendendo no debate político sua versão positiva sobre o período de exceção. No entanto, a ausência de políticas públicas de memória durante a transição terminou por compor um ambiente de esquecimento simbólico do passado autoritário, no qual a demanda por esclarecimentos oficiais de fatos sobre a violência extrema como meio de combater inimigos políticos foi rotulada por muito tempo como atitude revanchista.²⁶

Memórias formam identidades. Os novos nomes das ruas no bairro de Castelo Branco provocarão curiosidade aos seus moradores? As pessoas terão consciência política sobre mortos e desaparecidos pela ditadura? Essas respostas deverão ser construídas. Não bastam os nomes, mas eles são importantes por suas representações, mesmo que alguns dos homenageados não sejam soteropolitanos, todos militaram na cidade durante a ditadura. Tiveram encontros furtivos, esconderam-se da repressão, reuniram-se, conspiraram. Salvador foi a praça disso e isso pode ser falado pelas ruas do bairro Castelo Branco.

O paradigma da Justiça de Transição propõe que sociedades que vivenciaram experiências traumáticas, como foi a ditadura brasileira, elaborem políticas destinadas a constituir uma memória social de repúdio ao autoritarismo do passado e que reforce compromissos com uma agenda de direitos humanos para o presente e para o futuro. A simbologia dos lugares e as imagens nas cidades são alteradas

²⁵ DUHALDE, Eduardo Luis. *El Estado Terrorista argentino*. 1. ed., 1ª reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue, 2014.

²⁶ MISI, Márcia Costa. *Direitos Humanos e memórias em disputa no Brasil: uma análise da interpretação do STF sobre a Lei de Anistia (Lei 6.683 de 1979)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2021, p. 109.

e os nomes de logradouros passam a ter outros significados. Esse é o escopo da recomendação inscrita no Relatório Final da CNV em diálogo com a proposta contida no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) no eixo orientador VI, denominado “Direito à Memória e à Verdade”, como a Ação programática “c”, do Objetivo Estratégico I, da Diretriz 25: “Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos” (BRASIL, 2009). Recomendação que, conforme analisado, pode articular-se com os propósitos do Estatuto da Cidade.

4 Considerações finais

A temática da Justiça de Transição é constituída também pela memória das cidades e locais onde ocorreram repressões, assim como resistências, durante a ditadura empresarial-militar. Com isso, compreende-se como um processo contínuo, mesmo que lento. No caso concreto da cidade de Salvador, capital baiana, alguns lugares são reconhecidos como ambientes da violência e do terrorismo do Estado, como os quartéis, os fortes, as delegacias. Outros locais são conhecidos pelas resistências, como praças, sindicatos, associações, comércios, igrejas, auditórios e instituições de ensino. A análise cruzada entre a Justiça de Transição e a memória de Salvador pode e deve ser feita em uma perspectiva necessariamente interdisciplinar. Este artigo buscou fundamentar-se nesta perspectiva: o estudo sobre a cidade deve se pautar em sua história e em sua cultura, incluindo os lugares de memória política, de resistências e repressões. Se aqui foi colocado o período da ditadura empresarial-militar como referência, essa memória pode ser deslocada para outros períodos históricos, sempre de forma a marcar o estudo sobre o urbano. A política urbana deve assegurar esse liame entre realidade e cidade, entre história e desenvolvimento. E nesses cruzamentos as disputas estão presentes. As disputas pelas nomeações de logradouros e prédios públicos estão há muito estabelecidas. O que se impõe é que aqueles setores sempre excluídos e esquecidos se insurjam, para que a memória da cidade se torne transparente e deixe de ser opaca, como pode ser interpretado das letras de Castro Alves.

Há necessidade de aprofundamentos em experiências e pesquisas, no campo jurídico, para se conhecer, em Salvador, as dimensões da memória e o quanto elas influenciam a vida, a moradia, a circulação de pessoas e o seu cotidiano. É urgente, neste sentido, o diálogo entre o Direito Urbanístico e a História do Direito²⁷ e mais os direitos humanos, na perspectiva de Justiça de Transição. A revelação

²⁷ Como arremata Sá: o estudo em História do Direito permite “análise das noções de justiça e princípios de direitos manejados pelas partes envolvidas nos conflitos”. Ver SÁ, Gabriela Barretto de. *A negação da*

dos lugares de memória e de superação dos marcos tenebrosos, impedindo seu esquecimento, é ato de promoção dos registros de cidadania e de apropriação da cidade por seus moradores enquanto sujeitos de transformações.

Memory and city from a Transitional Justice perspective: the case of Salvador

Abstract: The article's objective is the relationship between Transitional Justice and Urban Law, considering Brazil's recent political history as a reference and taking the city of Salvador, the capital of Bahia, as a case study. Studies on the fundamental concepts of Transitional Justice, especially based on the Final Report of the National Truth Commission, indicate the need for reflections on changes to the names of public places, especially regarding the effort to refuse tributes to political agents of the business-military dictatorship, and the recognition of people who fought against the authoritarian regime. The article examines the perspective of interdisciplinary articulation between different areas.

Keywords: Dictatorship. Cities. Political memory. Transitional justice.

Referências

ALVES, Castro. *Os escravos*. Jandira, SP: Principis, 2020.

ARQUIVO NACIONAL, Fundo SNI, notação br_dfanbsb_v8_mic_gnc_ooo_80002554_d0005de0007, p. 59. Acesso em: 12 out. 2023.

BENJAMIN, Walter. *O anjo da história*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

CARVALHO, Edmilson. *A cidade do capital e outros estudos*. Salvador: Arcádia, 2012.

BAHIA. Arquivo Público do Estado da Bahia.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final Capítulo 18, Parte V, das Conclusões e recomendações, 2014. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/Capitulo%2018.pdf>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final, Vol. III: Mortos e desaparecidos políticos Brasília: CNV, 2014. 1996.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SEDH/PR, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de descumprimento de preceito fundamento nº 153/DF. Arguente: Ordem dos Advogados do Brasil. Relator Ministro Eros Grau Acórdão, 29 abr. 2010.

CLUBES MILITARES. CNV: nota Clubes militares 20 nov. 2014. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/dita/noticia/17490/cnv-nota-clubes-militares/>. Acesso em: 12 out. 2023.

liberdade – direito e escravidão ilegal no Brasil oitocentista (1835-1874). Belo Horizonte: Lançamento, Casa do Direito, 2019, p. 32.

- CONSELHO de ética rejeita processo contra Bolsonaro por citar Brillhante Ustra. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/502095-conselho-de-etica-rejeita-processo-contrabolsonaro-porcitarbrilhanteustra/>. Acesso em: 12 out. 2023
- CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. Comissão Nacional da Verdade: impulso a democratização ou fator de retrocesso? In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan. *Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo*. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.
- DUHALDE, Eduardo Luis. *El Estado Terrorista argentino*. 1 ed., 1 reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue, 2014.
- GAGNEBIN, Jeanne Marie. O preço de uma reconciliação extorquida. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- GÓMEZ, José Maria (coord.). *Lugares de memória: ditadura militar e resistências no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.
- LÖWY, Michael. *A jaula de aço: Max Weber e o marxismo weberiano*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- MISI, Márcia Costa. *Direitos humanos e memórias em disputa no Brasil: uma análise da interpretação do STF sobre a Lei de Anistia (Lei 6.683 de 1979)*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.
- OAB-BA homenageia advogados de presos políticos, OAB-BA, 2006. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/6537/oab-ba-homenageia-advogados-de-presos-politicos>. Acesso em: 8 out. 2023.
- OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros; LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Política urbana em disputa: dimensões e contradições. In: FAVERO, C.A.; FREITAS, C.E.S.; TORRES, P.R. (org.). *Distopias e Utopias: entre os escombros do nosso tempo*. Salvador: EDUFBA, 2020.
- PRONER, Carol; CITADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson (org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal6, 2016.
- SALVADOR. *Lei Municipal nº 5.139, de 1996*.
- SALVADOR. *Lei Municipal nº 6.150, de 2004*.
- SALVADOR. *Lei Municipal nº 9.622, de 2022*.
- SANT'ANNA, Marcia. *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990*. Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUFBA, 2017.
- SILANO, Ana Karoline; FONSECA, Bruno. Ministério dos Direitos Humanos nega 33 pedidos de anistia para cada solicitação aprovada, Agência Pública, 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/04/ministerio-dos-direitos-humanos-nega-33-pedidos-de-anistia-para-cada-solicitacao-aprovada>. Acesso em: 12 out. 2023.
- SILVA, Camila da. Aliados de Bolsonaro aprovam o fim da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos. *Carta Capital*, 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/aliados-de-bolsonaro-aprovam-o-fim-da-comissao-especial-de-mortos-e-desaparecidos-politicos/>. Acesso em: 12 out. 2023.
- SÁ, Gabriela Barretto de. *A negação da liberdade – direito e escravização ilegal no Brasil oitocentista (1835-1874)*. Belo Horizonte: Lançamento, Casa do Direito, 2019.
- TELES, Edson; QUINALHA, Renan. O alcance e os limites da “Justiça de Transição” no Brasil. In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan (org.). *Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo*. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

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

FREITAS, Carlos Eduardo Soares de; MISI, Márcia Costa. Memória e cidade em uma perspectiva de Justiça de Transição: o caso de Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 61-82, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART03.BA

Cozinhas Solidárias e Direito à Cidade: dos movimentos sociais à política pública, uma análise a partir da Cozinha da Lapa, Rio de Janeiro

Enzo Bello

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Docente da Faculdade de Direito da UFF e do PPGDC/UFF. Coordenador do Grupo de Extensão e Pesquisa Crítica do Direito no Capitalismo (CriDiCa-UFF). ORCID: 0000-0003-3923-195X.

Fernanda Artimos de Oliveira

Mestre pelo programa de pós-graduação em Ciências Médicas da Universidade Federal Fluminense (PPGCM-UFF). Integrante do Grupo de Extensão e Pesquisa Crítica do Direito no Capitalismo (CriDiCa-UFF). ORCID: 0000-0003-0334-5875.

Renata Piroli Mascarello

Doutoranda pelo programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD-UFRJ). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (PPGD-UCS). Integrante do Grupo de Extensão e Pesquisa Crítica do Direito no Capitalismo (CriDiCa-UFF). ORCID: 0000-0001-6310-4614.

Resumo: Este texto objetiva apresentar e analisar o processo sociopolítico de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias no Brasil como espaços de sociabilidade anticapitalista e promoção do direito à cidade, nos vieses do acesso à moradia digna e à segurança alimentar, mediante prestações materiais concedidas a pessoas em situação de grave vulnerabilidade socioeconômica no espaço urbano. O ponto de partida é a experiência da Cozinha Solidária organizada por um conjunto de movimentos sociais (MTST, MUCA e MPA), universidades e entidades não governamentais, no bairro da Lapa, cidade do Rio de Janeiro. O desenvolvimento chega até a recente institucionalização desse modelo como política pública pelo governo federal (Lei nº 14.628/2023): o Programa Cozinha Solidária. A metodologia adotada tem como referencial epistemológico o materialismo histórico e dialético e como referencial teórico-metodológico a teoria crítica da sociedade capitalista, assumindo perfil multidisciplinar com eixo na categoria “direito à cidade”. A pesquisa tem natureza qualitativa e adota raciocínio indutivo e dedutivo. As técnicas de pesquisa empregadas são as de revisão bibliográfica, análise documental e observação participante. As fontes primárias são dados extraídos de pesquisas e documentos estatais de entidades da sociedade civil; já as fontes secundárias são artigos e livros acadêmicos, brasileiros e estrangeiros.

Palavras-chave: Cozinhas Solidárias. Direito à cidade. Moradia e alimentação. MTST. Rio de Janeiro.

Sumário: **1** Introdução – **2** A Cozinha Solidária da Lapa, Rio de Janeiro: relato de experiência – **3** O processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias: da mobilização popular à política pública – **4** O direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal – **5** Conclusões – Referências

1 Introdução

A eclosão da pandemia da covid-19 entre 2020 e 2022 desencadeou uma grave crise sanitária e humanitária global, levando 125 milhões de brasileiros(as), 58,7% da população, à insegurança alimentar nos mais variados níveis de gravidade, sendo 59 milhões em insegurança leve, 31 milhões em insegurança moderada e 33 milhões em insegurança grave¹ – pior cenário desde a criação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), entre 2003 e 2004. Entre os anos de 2020 e 2021, o Censo do IBGE² registrou um aumento recorde da pobreza no Brasil, período em que 62,5 milhões de pessoas (29,4% da população) foram consideradas pobres, dentre as quais 17,9 milhões (8,4% da população) estavam no contingente abaixo da linha de pobreza, segundo critérios estabelecidos pelo Banco Mundial.³ Em 2021, o Índice de Gini (indicador socioeconômico de concentração de renda) chegou a 0,544, segundo maior patamar da série iniciada em 2012.⁴

Em 2022 a população em situação de rua nas cidades brasileiras atingiu a marca de 281.400 pessoas, contabilizando o aumento de 211% em uma década, conforme estimativa do IPEA.⁵ Esses índices embasaram decisão liminar do STF,⁶ que em julho de 2023 declarou “um estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil”.⁷

¹ REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 1º ago. 2023.

³ BANCO MUNDIAL. *Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 1º ago. 2023.

⁵ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 14 jun. 2023.

⁶ Em decisão liminar monocrática, proferida em 25.07.2023 na ADPF nº 976, o ministro relator, Alexandre de Moraes, determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios: (i) observem, imediata e independentemente de adesão formal, as diretrizes do Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua; (ii) garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes, inclusive com apoio para seus animais; e (iii) proíbam o recolhimento forçado de bens e pertences, a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua e o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra essa população.

⁷ BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 1º ago. 2023

Esse cenário de aumento da insegurança alimentar, pobreza e desigualdade social no Brasil, impulsionado pela pandemia, certamente impactou os índices de insegurança e precariedade habitacional. Em pesquisa encomendada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional,⁸ o Brasil tinha um déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias em 2019; após a pandemia, estima-se que a situação tenha se agravado.

Dentre tantos esforços, a oferta de refeições prontas e gratuitas para aqueles(as) que estivessem em algum grau de insegurança alimentar, realizadas principalmente por organizações da sociedade civil (esta e outras categorias teóricas correlatas serão apresentadas adiante), vem surgindo como um modo de lidar materialmente com essa conjuntura, de um ponto de vista popular. Existentes como uma prática nos assentamentos e ocupações urbanas, com a pandemia as Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) expandiram suas atividades a pessoas que não eram integradas aos territórios ou mesmo ao movimento, objetivando “fazer o que o Estado não faz”,⁹ no sentido de garantir o mínimo de segurança alimentar através da aproximação afetuosa com todas as pessoas envolvidas, sejam voluntários(as) engajados(as) na preparação das refeições, sejam beneficiários(as) que carecem desse equipamento político. Por meio desse princípio, espaços, pessoas e relações sociais assumem outros significados, que são incorporados, de modo formal ou não, pelo direito e pela cidade; enfim, pelo direito à cidade.¹⁰

Em 2023, chegaram a 46 as Cozinhas Solidárias funcionando no Brasil,¹¹ a maioria sem investimento público, apenas com a contribuição solidária de voluntários(as) e apoiadores(as) em financiamento coletivo.¹² Presentes em 13 Estados e no Distrito Federal, até abril de 2023 distribuíram gratuitamente mais de 1,7 milhão de marmitas e mais de 1,4 tonelada de alimentos, com o trabalho de 85 “cozinheiras de luta”.¹³

⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil; 2016-2019*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalNoBrasil20162019v1.0.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

⁹ Trata-se de um lema do MTST que expressa a mais importante das características de um movimento social, a autonomia (especialmente em relação ao Estado); porém não se exclui o desejo de se fazer o projeto realizado com a cooperação do poder público, sem que este dirija as ações políticas do movimento social. Eis uma demonstração daquilo que Gramsci, nos “Cadernos do Cárcere. Vol. 3” (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007), entendia como articulação entre sociedade civil e sociedade política, na luta pela construção de hegemonia, categorias explicadas ao longo do texto.

¹⁰ HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

¹¹ COZINHAS SOLIDÁRIAS. MTST. São 46 Cozinhas Solidárias nas periferias do Brasil. Mais de 1,9 milhão de marmitas servidas. 2023. Bio do Instagram: @cozinhasolidariasmtst. Disponível em: <https://www.instagram.com/cozinhasolidariasmtst/?hl=pt-br>. Acesso em: 14 ago. 2023.

¹² MTST. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. *Cozinha Solidária – O Projeto*. 2023. Disponível em: <https://www.cozinhasolidaria.com/o-projeto/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹³ PERLES, Ana Paula. Apresentação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpasf/apresentacoes-em-eventos/ApresentaoAnaPaulaPerles.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2023.

Com base no exposto, este artigo tem como objetivo geral apresentar e analisar o processo sociopolítico de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias no Brasil como espaços de sociabilidade anticapitalista e de promoção do direito à cidade. Isso no viés do acesso à moradia digna e à segurança alimentar, mediante prestações materiais fornecidas a pessoas em situação de grave vulnerabilidade socioeconômica no espaço urbano.

No item 2 é apresentado relato de experiência empírica envolvendo a Cozinha Solidária da Lapa, bairro central da cidade do Rio de Janeiro, que congrega um conjunto de movimentos sociais (MTST, MUCA e MPA), além de universidades e entidades do terceiro setor. A proposta é apresentar elementos da formação, organização e funcionamento da Cozinha, enquanto um modelo contra-hegemônico de produção e distribuição de alimentos e, sobretudo, como uma prática de cidadania e concretização de direitos sociais de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, de insegurança alimentar e/ou de falta ou precariedade de moradia.

No item 3 é demonstrado e analisado o processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias, da sua origem nos movimentos sociais à institucionalização em lei federal como política pública. O desenvolvimento parte das iniciativas do MTST (em conjunto com outros movimentos sociais) e chega até a recente institucionalização desse modelo como política pública pelo governo federal, a partir dos Projetos de Lei nº 491/2023¹⁴ ¹⁵ e nº 2.920/2023,¹⁶ ¹⁷ e sua conversão na Lei nº 14.628/2023,¹⁸ que prevê o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária (PCS).

No item 4 é analisado e problematizado o direito à cidade como eixo da práxis das Cozinhas Solidárias – no horizonte da sua institucionalização – e como categoria teórica contemporânea relativa a lutas urbanas, em diálogo com outras

¹⁴ O PL nº 491 foi proposto no dia 13.02.23 e teve como autores os Deputados Federais Pastor Henrique Vieira (PSOL-RJ) e Guilherme Boulos (PSOL-SP), sendo este designado para a relatoria. Ressalta-se que Boulos é histórico militante e coordenador nacional do MTST.

¹⁵ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023 de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

¹⁶ O PL nº 2.920 foi proposto no dia 02.06.23 pela Presidência da República e teve como relator o Deputado Federal Guilherme Boulos (PSOL-SP).

¹⁷ BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.920/2023 de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2367064>. Acesso em: 10 ago. 2023.

¹⁸ BRASIL. *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

como sociedade civil e sociedade política,¹⁹ terceiro setor,²⁰ ocupações urbanas,²¹ direito insurgente,²² direito à agroecologia.²³ A proposta é verificar como a realidade social proporciona novos elementos para a atualização histórica dessas categorias teóricas e como estas podem servir para a análise das possibilidades do Programa Cozinha Solidária, na perspectiva do direito à cidade. Isso em termos de concretização dos seus objetivos imediato (institucional) e mediato (não institucional), respectivamente, de redução/eliminação da insegurança alimentar e de promoção da reforma urbana.

A estrutura deste texto, em coerência com os referenciais epistemológico e teórico-metodológico adotados, tem como diretriz a totalidade social²⁴ e adota como ponto de partida a dimensão da pseudoconcreticidade,²⁵ que vem a ser relacionada dialeticamente com os planos teórico e normativo, de maneira a proporcionar elementos para uma (re)construção da realidade social concreta.

A metodologia empregada tem como referencial epistemológico o materialismo histórico e dialético, e teórico-metodológico a Teoria Crítica da sociedade capitalista,^{26 27} assumindo perfil multidisciplinar (com eixo na categoria “direito à cidade”) e perpassando diversas áreas do conhecimento. A pesquisa tem natureza qualitativa e adota raciocínio indutivo e dedutivo. As técnicas de pesquisa empregadas são as de revisão bibliográfica, análise documental e observação participante.²⁸ As fontes primárias são dados extraídos de pesquisas e documentos estatais de entidades da sociedade civil; já as fontes secundárias consistem em artigos e livros acadêmicos, brasileiros e estrangeiros.

Além dos motivos antes expostos, em termos da atualidade e relevância das questões sociais, econômicas e políticas abordadas, este artigo tem como justificativa a proposta de impulsionar o debate sobre as Cozinhas Solidárias na área do Direito, através de uma abordagem multidisciplinar, crítica e, de certa forma,

¹⁹ GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

²⁰ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2014.

²¹ TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade*. Jundiaí: Paco, 2017

²² PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 145-164.

²³ LEONEL JR., Gladstone. *Direito à agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

²⁴ MARX, Karl. O método da economia política. In: *Idem. Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 54-61.

²⁵ KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

²⁶ MARX, Karl. O método da economia política. In: *Idem. Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 54-61.

²⁷ HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: *Os Pensadores*. Rio de Janeiro: Abril, 1983, p. 125-162.

²⁸ Este texto apresenta e analisa questões predominantemente oriundas de vivência em pesquisa empírica na Cozinha Solidária da Lapa (RJ) e em parte identificadas a partir de referências bibliográficas.

inédita. Isso porque, até a finalização da escrita deste texto,²⁹ em pesquisa bibliográfica³⁰ não foram encontrados artigos científicos publicados sobre as Cozinhas Solidárias do MTST em periódicos acadêmicos brasileiros da área de Direito. Tal ocorreu somente em periódicos das áreas de Geografia,³¹ ³² Sociologia³³ e Gestão Urbana,³⁴ além de capítulos e livros na área de Urbanismo,³⁵ ³⁶ bem como um Trabalho de Conclusão de Curso da área de Psicologia.³⁷

2 A Cozinha Solidária da Lapa, Rio de Janeiro: relato de experiência

No dia 26 de novembro de 2021 foi inaugurada mais uma Cozinha Solidária entre as 46 atualmente existentes em todo o país;³⁸ desta vez, na Rua da Lapa, nº 45, região central da cidade do Rio de Janeiro/RJ, no segundo andar de um imóvel que servia apenas como depósito da Associação dos Trabalhadores [Informais dos Arcos] da Lapa (ATIAL).³⁹ A cozinha se concretizou a partir da parceria entre diversos movimentos sociais: além do MTST, são parceiros o Movimento Unido dos Camelôs

²⁹ Agosto de 2023.

³⁰ A pesquisa bibliográfica foi realizada em três bases de dados (Portal Capes, Scielo e Google Acadêmico) e os resultados foram obtidos pela busca dos seguintes termos-chave: “cozinhas solidárias”, “movimento dos trabalhadores sem teto”, “cozinhas solidárias & MTST”.

³¹ LUNARDON, Kauan Arthur Fonseca. “Cozinhando o/em Comum”: Elementos da produção diferencial do espaço na ação de cozinhas comunitárias durante a pandemia de covid-19. *GEographia*, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEographia2023.v25i54.a52345>.

³² LUNARDON, Kauan Arthur Fonseca. Cozinhas comunitárias e práticas socioespaciais de resistência: entre a luta cotidiana e os horizontes de transformação. *Revista Tamoios*, São Gonçalo (RJ), v. 19, n. 2, p. 100-117, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2023.76240>.

³³ SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 1-21, 2023a. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

³⁴ NAKANO, Anderson Kazuo; GONÇALVES, Thiago Andrade. Os espaços representacionais das ocupações urbanas na intersecção entre as lutas macro e micropolíticas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, p. 1-14, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210281>. Acesso em: 9 ago. 2023.

³⁵ SIQUEIRA, Lucimar Fátima; ALMEIDA, Nicole Leal. Os sistemas alimentares – mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre. In: MARX, Vanessa; FEDOZZI, Luciano Joel; CAMPOS, Heleniza Ávila (org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*. Porto Alegre. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 211-231.

³⁶ ROCHA, Danielle de Melo; JARDIM, Felipe. Segurança alimentar na perspectiva do direito à cidade. Redes de Solidariedade no enfrentamento ao Covid-19 no Recife. In: SOUZA, Maria Ângela de A.; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo (org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade Recife*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 229-243.

³⁷ OLIVEIRA, Samia. *O estômago é um órgão político: resistência, combate à fome e vínculos de solidariedade em cozinhas solidárias na pandemia de covid-19*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Psicologia). São Paulo. Faculdade de Ciências Humanas e da Saúde da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2022.

³⁸ MTST. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. *Cozinha Solidária – O Projeto*. 2023. Disponível em: <https://www.cozinhasolidaria.com/o-projeto/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

³⁹ SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 12, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

(MUCA) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), tendo cada um desses coletivos uma tarefa principal, perpassando pela produção e oferta de alimentos (MPA), gestão e preparo das refeições (MTST) e distribuição da comida (MUCA). Embora frequentemente os(as) militantes do MUCA e do MTST se confundam em suas atribuições, o MTST é o responsável por treinar e designar um(a) coordenador(a) de cozinha, o principal encarregado por arrecadar fundos capazes de sustentar o projeto e por articular os movimentos parceiros; por outro lado, ressalta-se que a ATIAL, responsável por ceder o imóvel, é como uma espécie de braço do MUCA.

A Cozinha Solidária da Lapa é chefiada por uma coordenadora de cozinha e administrada conjuntamente por um dirigente designado apenas para essa tarefa, o que não exclui a participação de outras pessoas na execução de afazeres com os(as) voluntários(as). Fechada nos finais de semana e às segundas-feiras – neste dia, para reuniões com movimentos parceiros, “balanço de estoque [...] e avaliações das atividades”⁴⁰ – entre o final de 2021 e o decorrer de 2022, a rotina do espaço foi evoluindo e as refeições (na imensa maioria, almoços) chegando até mais pessoas. Nas terças-feiras, o público-alvo era de entregadores(as) de aplicativos e o ponto de encontro variava entre o Largo da Carioca e a Estação do metrô da Cinelândia, locais em que os(as) trabalhadores(as) costumavam ficar por serem próximos das estações de aluguel de bicicletas. Nas quartas-feiras, dia de maior produção da semana, os alimentos eram distribuídos para a população de rua, que, muito presente na região, ia até a Cozinha para buscar sua “quentinha”. Nas quintas e sextas-feiras, os(as) beneficiados(as) eram os(as) camelôs e os pontos de encontro eram, nos dias respectivos, os da Rua Uruguaiana e do Largo da Carioca, locais estratégicos para o comércio popular e/ou informal; nas sextas-feiras, também eram garantidos jantares para os(as) trabalhadores(as) vinculados(as) à ATIAL.

Embora existam ou tenham existido outras Cozinhas no Estado do Rio de Janeiro,⁴¹ a unidade da Lapa se distingue por não se localizar em meio a uma comunidade, pelo seu público variável e pela presença de universitários(as). Sobre este último grupo, aliás, destacam-se três cursos, que, sob orientação de seus respectivos docentes em conjunto com seus(suas) orientandos(as), realizaram pesquisas e projetos de extensão naquele local, quais sejam: Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO),⁴² Nutrição e Ciências

⁴⁰ SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 14, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

⁴¹ Como exemplo, tem-se a Niterói (desde 2019, com funcionamento em outro formato) e Petrópolis (em 2022, de caráter emergencial); segundo Sordi (2023, p. 7) foi a experiência de São Gonçalo (de 2017 a 2021) que serviu como embrião para o que seria o projeto nacional das Cozinhas Solidárias.

⁴² Entre as atividades universitárias, destaca-se a do Serviço Social da UNIRIO. Nas quartas-feiras pela manhã, bem antes de ser servido o almoço, era montada uma banquinha onde café da manhã gratuito era

Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A articulação com as instituições de ensino promove a troca de saberes e o envolvimento de estudantes e pesquisadores(as) com a empiria das práticas sociais, além de, por vezes, possibilitar que permaneçam na Cozinha, mesmo após o encerramento dos projetos acadêmicos, atuando enquanto voluntários(as).

O financiamento do projeto era realizado por meio de intensas campanhas de arrecadação via doações (*crowdfunding*), especialmente divulgadas em redes sociais e vinculadas a plataformas virtuais,⁴³ nas quais pode ser feita prestação de contas com transparência aos(às) contribuintes. Também eram aceitas doações de alimentos feitas individualmente ou por meio de uma parceria com o Samba Independente dos Bons Costumes (SIBC), cuja plateia poderia optar pela aquisição de um ingresso mais barato ao trazer, em contrapartida, um quilo de alimento destinado à Cozinha da Lapa. Entretanto, talvez a maior fonte de renda fosse oriunda de verbas públicas: por meio da Lei nº 8.972/020, o Estado do Rio de Janeiro obteve autorização para transferir até R\$ 20 milhões do Fundo Especial da Assembleia Legislativa à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para custear projetos de enfrentamento ao coronavírus.

A Fiocruz fez uma chamada pública nesse sentido, mas optou por convocar iniciativas que buscassem ações emergenciais de enfrentamento à pandemia e seus efeitos *nas favelas do Rio de Janeiro*, oportunidade em que o projeto da Cozinha Solidária da Lapa foi aprovado.⁴⁴ Esse montante foi essencial para a aquisição de alimentos do MPA (cultivados por camponeses(as), muitos oriundos da agricultura familiar e sem uso de agrotóxicos, que costumam ter o valor elevado e ser inacessíveis para a maioria da população). Isso demonstra ser possível que pessoas de baixa ou nenhuma renda tenham acesso à segurança alimentar e a refeições balanceadas e totalmente saudáveis – assim como fez com que a “conexão roça e favela” deixasse de ser um desejo para se tornar realidade.

Feita essa breve e geral descrição do seu funcionamento, é possível tentar traçar uma rotina da Cozinha da Lapa, pelo menos no transcorrer do ano de 2022. O espaço costumava abrir por volta das 8h20min, quando a coordenadora da cozinha chegava, seguida pela carga do MPA. Nesse primeiro momento, os alimentos eram separados e calculados, verificando-se se poderia ou não faltar comida para a demanda de cada dia; ao mesmo tempo, algumas panelas já estavam no

distribuído à população de rua. Na oportunidade, as estudantes conversavam com as pessoas, ouvindo suas demandas de forma atenta e humanizada como parte do processo formativo do curso.

⁴³ A campanha de arrecadação pode ser acessada no *site* <https://apoia.se/cozinhasolidaria>, onde, além de realizar as doações, os(as) apoiadores(as) têm acesso à prestação de contas.

⁴⁴ O projeto intitulado “Solidariedade sem Veneno – Conexão Roça e Favela para o Combate à Fome no Contexto da Covid-19” foi selecionado para receber a quantia de até R\$150.000,00 conforme consta em todos os editais referentes ao processo de seleção pública.

fogo, tanto para cozinhar o arroz como para preparar o café. Assim que os(as) voluntários(as) chegavam, era feita uma “cadeia de produção” conforme o material entregue pelos(as) camponeses(as); alguns alimentos eram preparados para serem servidos no mesmo dia, enquanto outros eram armazenados para serem utilizados em outro momento; o preparo consistia em limpeza, corte e, quando fosse o caso, cozimento dos alimentos, geralmente vegetais e tubérculos.

Após horas de manejo, por volta das 12h as marmitas eram montadas em outra cadeia de produção em que uma pessoa era responsável por cada etapa: primeiro vinha o feijão por baixo, seguido pelo arroz por cima; depois, era colocado um pedaço de carne e um tubérculo; por fim, alguma hortaliça refogada encerrava a refeição, mas não a tarefa; ainda era necessário alguém para fechar a embalagem onde seria servido o alimento. Uma vez montadas, com o devido cuidado, elas eram colocadas em caixas onde seriam entregues ao seu público-alvo, após os(as) voluntários(as) e militantes fazerem sua refeição. As “quentinhas” costumavam ser transportadas por um(a) militante do MUCA e outro(a) do MTST por meio de um triciclo tipicamente utilizado por camelôs; enquanto eles(as) faziam as entregas, quem ficava na cozinha arcava com a limpeza de pratos, talheres, panelas, pia, chão. O trabalho, que costumava iniciar por volta das 8h30min, encerrava até às 17h – pelo menos para os(as) voluntários(as), pois já aconteceu de militantes ficarem até tarde da noite para concluir a limpeza.

Por mais que seja uma entre as mais de 40 cozinhas existentes no país, a Cozinha Solidária da Lapa possui seus diferenciais, como os aspectos espaciais e de ampliação de pessoas envolvidas (sobretudo os(as) beneficiários(as)); contudo, dois elementos merecem destaque. O primeiro se refere à localidade: por se tratar de um espaço político situado na região central da cidade, as pessoas que passam por lá (entre militantes, voluntários(as), estudiosos(as) e público-alvo) possuem trajetórias muito diferentes, trazendo uma pluralidade de histórias, bagagens e valores, por um lado diversos, mas que, por outro, convergem em uma causa e um projeto que vai muito além de alimentar o *outro*, essa figura tão alheia ao *nós*. Trata-se de um projeto de ressignificar espaços, relações e práticas sociais que fazem com que o *nós* e o *outro* se tornem um só, um sujeito político que não se sustenta pela mera caridade ou filantropia, mas pela comida saudável, conversa afetuosa, escuta atenta, disputa da consciência.

O segundo ponto que merece destaque é a viabilidade do projeto como política pública. A Cozinha da Lapa articula vários movimentos sociais, materializando, ainda que de forma simbólica, um dos lemas do próprio MTST, que é teto (MTST), trabalho (MUCA) e pão (MPA). Um projeto como esse, na prática, só garante o “pão”; mas é essa confluência que pode fazer da comida um meio para outros direitos, estendendo aquela Cozinha para a cidade e, dessa forma, incorporando as outras

práticas por meio de uma rede que considere o plantio, o armazenamento, a preparação e a distribuição de refeições como uma grande cadeia de relações sociais não mercantis e de possibilidades de se ter também o teto e o trabalho, o que o MTST entendeu ser possível, em grande escala, apenas com o apoio do Estado.

Por fim, vale mencionar que a Cozinha da Lapa realizou, em novembro de 2022, evento de confraternização envolvendo militantes, voluntários(as) e apoiadores(as) para celebrar um ano de atividades, ocasião em que foram distribuídas por volta de 300 quentinhas. Ressalta-se que, no ano de 2022, foi distribuído um total estimado de 15.400. Em seguida, iniciou-se um período de recesso, para descanso, reorganização e planejamento das atividades do ano seguinte. A Cozinha da Lapa ficou fechada durante quase todo o primeiro semestre de 2023 em razão de problemas estruturais, abrindo esporadicamente para a realização de cursos de formação do MTST. A partir de julho, o espaço voltou a funcionar apenas às quartas-feiras e de forma improvisada, em razão, além das questões físicas, do encerramento do repasse de verbas oriundas da chamada pública da Fiocruz, fazendo com que a manutenção do projeto se dê apenas por doações.

3 O processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias: da mobilização popular à política pública

Denise de Sordi,⁴⁵ historiadora e autora de trabalhos de referência sobre as Cozinhas Solidárias, tem desenvolvido sua pesquisa abordando o contexto e o processo de formação de um projeto nacional que partiu das cozinhas comunitárias das ocupações do MTST. Dos relatos colhidos em mais dois anos pesquisando o campo, a partir da narrativa de militantes e voluntários(as), ela descreve o local onde funciona a cozinha como um elemento vital para a sobrevivência do movimento. O espaço da cozinha é identificado como “o primeiro a ser erguido em uma ocupação”; e, uma vez erguido, é ali que se dá a interlocução dos sujeitos por meio de assembleias, que se tomam as principais decisões e que se criam as condições mínimas para os(as) ocupantes organizarem a luta coletiva.

A autora ainda relata a passagem do modelo das cozinhas comunitárias das ocupações para o projeto nacional das Cozinhas Solidárias como um desdobramento espontâneo, uma releitura do espaço da cozinha comunitária enquanto espaço central de um processo de luta forjado na organização coletiva. Compreende, ainda, um fenômeno proveniente de “uma aposta política”, que, ao aproveitar a capilaridade e visibilidade do movimento, busca adequar o projeto original do MTST a um

⁴⁵ SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 4-12, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

novo eixo de intervenção, ampliando a pauta da moradia, conectando-a à fome e à precarização do trabalho.

Essa virada de orientação estratégica, que passa a ter as Cozinhas Solidárias como elemento central das ações do MTST, nasceu lado a lado das lutas sociais travadas durante a pandemia da covid-19. As ações que se apresentaram num primeiro momento, como “engenharias de urgência”, vão além da filantropia, enquanto criam soluções para as necessidades sociais e mobilizam sujeitos. Estes que, ao terem acesso à alimentação adequada, acessam recursos básicos para a subsistência, criam laços de pertencimento e participam da ocupação de novos territórios.

Como mencionado, as atividades realizadas nas dezenas de Cozinhas Solidárias do MTST espalhadas pelo Brasil não se restringem à distribuição de alimentos. Seus entornos constituem também locais de luta, resistência, sociabilidade, cultura, reivindicação e implementação de direitos, para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica e/ou de rua. Cada Cozinha é única e traduz contextos, histórias e características próprias.

Sordi⁴⁶ percebe no contexto das Cozinhas Solidárias do MTST uma janela histórica de oportunidades para efetivá-las como programas oficiais de fomento à segurança alimentar, pois, “testadas” em nível nacional, vêm apresentando resultados integrados, sustentáveis e positivos. Diferentemente de formas já conhecidas de distribuição de alimentos à população vulnerável, como cozinhas comunitárias, ligadas ao chamado Terceiro Setor^{47 48} (grupos comunitários, religiosos, associações de bairro), e a experiência institucionalizada do Programa Restaurante Popular⁴⁹ – que comercializa refeições a preços módicos –, as atividades realizadas nesses espaços não se restringem ao valor humanitário da emergência da fome. O elemento crucial nesta forma de organização popular é o entrelaçamento de uma rede comunitária que une campo e cidade, sendo a pobreza combatida de “ponta a ponta” enquanto viabiliza o direito humano à alimentação adequada,⁵⁰ numa lógica e dinâmica contra-hegemônica.

⁴⁶ SORDI, Denise de. As Cozinhas Solidárias como política de combate à fome e à pobreza. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/12/cozinhas-solidarias-como-politica-de-combate-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 15 jun. 2023.

⁴⁷ Trata-se de categoria que se refere a instituições que lidam com a “questão social” (categoria central na área do Serviço Social) num viés neoliberal, com a transferência (privatização) de incumbências e recursos públicos para entidades com a forma de pessoas jurídicas de direito privado, (supostamente) sem fins lucrativos, para que estas prestem serviços públicos sociais à população em nome do Estado. Nesse sentido, durante os governos FHC, foram editadas as Leis federais nº 9.367/98 e 9.790/1999, que criaram, respectivamente, as figuras das Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

⁴⁸ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2014.

⁴⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual do Programa Restaurante Popular*. 2004. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

⁵⁰ CONTI, Irio Luiz; PIOVESAN, Flavia (coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Essa janela já era percebida pelo MTST, um movimento com longa trajetória de lutas em torno de políticas habitacionais;⁵¹ por conta disso, assim que assumiu o cargo, o deputado federal Guilherme Boulos (PSOL-SP), liderança forjada no movimento sem-teto, protocolou o Projeto de Lei (PL) nº 491/2023, que institui o Programa Cozinha Solidária (PCS). O empenho para propor uma política pública a partir das oportunidades abertas pelas Cozinhas Solidárias para a remodelação dos programas e políticas sociais de combate à pobreza e à fome foi concretizado por meio de um arranjo institucional que agrega o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esta ferramenta, após anos de instabilidade normativa,⁵² vinha retomada pelo PL nº 2.920/2023, de autoria do Poder Executivo e com relatoria de Guilherme Boulos.

Em seu relatório, com voto pela aprovação do projeto, o deputado federal apresentou um substitutivo que incluía grande parte do texto de sua autoria,⁵³ conduzindo, desta maneira, a aprovação tanto do PAA quanto do PCS, assim como estabelecendo o vínculo direto entre as duas políticas – mais uma vez, trazendo materialidade na relação entre “favela e roça”. Com a “adição” do PL nº 491/2023, o PL nº 2.920/2023 foi convertido na Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, marco que recria o PAA do Governo Federal (garantindo a compra de alimentos produzidos por cooperativas, agricultores urbanos e periurbanos) e institui também o Programa Cozinhas Solidárias, que tem como inspiração e ponto de partida o projeto das Cozinhas Solidárias do MTST.⁵⁴ Embora o PAA seja de grande importância, como o principal objeto desta pesquisa diz respeito às Cozinhas Solidárias, apresenta-se

⁵¹ BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo: Scortecci, 2012.

⁵² Inicialmente, o PAA foi instituído pela Lei nº 10.696/2003 (que trata da repactuação de dívidas de crédito rural), sofreu alterações pela Lei nº 12.512/2011 (que criou o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais), e ambas foram regulamentadas pelo Decreto nº 7.775/2012. Anos mais tarde, as leis foram revogadas pela Lei nº 14.284/2021 (que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil) e o decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.880/2021 (que regulamentou o Programa Alimenta Brasil). Em 2023, o PAA foi retomado pela Medida Provisória nº 1166/2023 (que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos), cuja vigência foi encerrada em 20 de julho de 2023, e regulamentado pelo Decreto nº 11.476/2023.

⁵³ Esse processo legislativo (PL nº 491/2023), a pedido do relator, teve audiência pública (instrumento/ espaço de participação popular) na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, da Câmara dos Deputados, tendo sido convidados(as) representantes dos seguintes órgãos públicos e organizações da sociedade civil: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Projeto Quebrada Alimentada; e Cozinha Solidária de Sol Nascente – Ceilândia (DF).

⁵⁴ BRASIL. *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

adiante um estudo mais minucioso dos principais pontos a estas referentes no PL nº 491/2023.⁵⁵

Na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 491/2023,⁵⁶ consta que o Programa Cozinha Solidária possui três eixos fundamentais: (i) “entrega de comida com alto valor nutricional de graça para quem não tem o que comer”; (ii) geração de empregos formais e renda no campo e na cidade, dentro e fora das cozinhas; e (iii) integração do campo e da cidade, respectivamente, por meio do cultivo e do consumo, mas também pela troca de saberes e tecnologias. Na mesma linha, o programa possui, ao menos, duas etapas: a de implementação e a de expansão; embora o PL não descreva o segundo momento, consta que, na primeira fase, as unidades das Cozinhas Solidárias devem se concentrar nas periferias das regiões metropolitanas das cidades, que consistem em espaços urbanos onde há maior número populacional, proporcionando segurança alimentar de forma imediata e emergencial a quem tiver qualquer obstáculo para tanto, como “falta de gás, de alimento ou de estrutura”.⁵⁷ De igual forma, o programa almeja dar continuidade a práticas já existentes, como a ressignificação da relação com a comida, que vai “desde o cuidado com a horta que alimenta e gera significados culturais, a partir das práticas de cultivo e preparação de alimentos e, ainda, cria laços com seus usuários”.⁵⁸

Sobre os seus eixos, para fazer a *entrega de comida com alto valor nutricional*, as refeições devem seguir o Guia Alimentar para a População Brasileira,⁵⁹ “respeitando as características culturais e hábitos alimentares da região e a partir de alimentos *in natura* ou minimamente processados”.⁶⁰ Seguir o guia indicado significa, além de optar por alimentos mais saudáveis, estar atento à quantidade de óleos, gorduras, sal e açúcar utilizados;⁶¹ ter cuidado ao escolher, conservar e

⁵⁵ Optou-se por abordar a “Exposição de motivos” porque, além de esse ser o momento do processo legislativo em que se apresentam as intenções e objetivos gerais da futura norma jurídica (permitindo averiguar se estão alinhadas com a materialidade), diversos detalhes acerca das CS deverão ser regulamentados pelo Poder Executivo; portanto, um estudo completo sobre a efetividade do Programa deve ser feito após sua completa regulamentação e início de execução.

⁵⁶ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁵⁷ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁵⁸ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁵⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁶⁰ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁶¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 50.

manipular os alimentos;⁶² comer com regularidade, em ambientes apropriados e em companhia de outras pessoas;⁶³ desenvolver, exercitar e partilhar conhecimentos e habilidades culinárias;⁶⁴ ser crítico em relação à publicidade, especialmente de alimentos ultraprocessados;⁶⁵ entre outras sugestões que, como se pode notar, abarcam o momento da escolha, da preparação e, só então, do consumo. Nesse sentido, é possível considerar que existe um caminho pavimentado para a concretização de um direito à agroecologia.⁶⁶

O caso prático exposto neste artigo aponta para a viabilidade dessas estratégias. Mesmo com recursos muitas vezes limitados, a Cozinha Solidária da Lapa/RJ, por meio de sua coordenadora, faz pouco uso de óleos, gorduras, sal e açúcar, assim como esbanja alimentos frescos colhidos por pequenos(as) agricultores(as); o manejo é sempre cuidadoso e feito com o menor desperdício possível, e o que sobra é destinado à compostagem; a refeição é montada com calma (em contraposição ao ritmo mais acelerado do preparo e cozimento) e em conjunto; a coordenadora ensina todas as suas táticas aos(às) voluntários(as) e estes(as), uma vez que pegam o jeito, repassam as instruções aos(às) novatos(as) ou esquecidos(as). Não é só o ato de comer que importa, é todo o processo que vai do cultivo, escolha, manejo, montagem do prato, oferta, construção e manutenção de um local agradável para esse preparo e posterior saboreio da refeição, armazenamento e encaminhamento dos resíduos inutilizados. Todo o processo é pensado enquanto prática coletiva, cuidadosa e estratégica no campo político.

De volta aos eixos fundamentais, a *geração de empregos e renda no campo e na cidade*, o PSC, desde sua primeira apresentação, está atrelado ao PAA, o que significa estar ligado a uma ferramenta historicamente vinculada ao fomento da agricultura familiar, da ampliação e democratização do acesso a esses alimentos, bem como do seu abastecimento. Seguindo essa linha, o PCS se compromete em comprar de forma progressiva alimentos advindos da agricultura familiar, “priorizando assentamentos, quilombolas, indígenas e alimentos orgânicos e agroflorestais”,⁶⁷ assim como estruturar sistemas de abastecimento locais, contribuindo para o fortalecimento da economia local – seja pela injeção direta de dinheiro, seja

⁶² BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 89.

⁶³ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 101.

⁶⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 124.

⁶⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 124.

⁶⁶ LEONEL JR., Gladstone. *Direito à agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

⁶⁷ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

pela economia decorrente da redução de custos com frete – e, portanto, “para o enfrentamento e superação da vulnerabilidade social no campo”.⁶⁸

Na cidade, os empregos são gerados diretamente nas unidades das Cozinhas Solidárias. Os autores do Projeto de Lei nº 491/2023 afirmam que, conforme a “experiência mostra”, as cozinhas coletivas e comunitárias são empregos de baixo grau de complexidade, portanto “podendo absorver o público mais vulnerável e de baixa escolaridade, [...] inclusive o mesmo público que hoje apresenta maiores índices de fome”.⁶⁹ De fato, a vivência dentro da Cozinha Solidária da Lapa/RJ mostra que seus(suas) principais envolvidos(as), entre articuladores(as) e coordenadores(as), são pessoas com histórias e trajetórias acadêmicas muito singelas, mas que exercem seus ofícios com cuidado e dedicação. Especificamente no que concerne ao cultivo (campo) e ao manejo (cidade), a Cozinha Solidária da Lapa/RJ permite a contratação de uma cozinheira, uma mulher negra de baixa escolaridade,⁷⁰ e de toda uma rede de agricultores(as) cuja escolaridade é mais variável, mas não há ninguém em situação financeira que vá além das condições mínimas de dignidade.

A *integração do campo e da cidade*, por fim, sintetiza o que já foi exposto, reafirmando a potência dessa correlação – bem ressaltada por Lefebvre,⁷¹ – sobretudo no que o campo pode contribuir com a cidade, no sentido de partilhar uma cultura de feiras, quintais, hortas urbanas e periurbanas,⁷² permitindo que as próprias famílias produzam parte de seus alimentos e incorporem as práticas de manejo, armazenamento e descarte das Cozinhas Solidárias no seu cotidiano. Incentivar o trabalho camponês fortalece todos os movimentos populares por ele atrelados; ainda, conforme exposto, em depoimento⁷³ de um agricultor de pseudônimo Juca,⁷⁴ o contato do urbano com o rural traz conhecimento sobre o ciclo produtivo do alimento e, especialmente, impacta na relação entre consumidores e produtores. A proximidade entre produtor e consumidor dá outro significado à relação social “transação”, que deixa de ser uma mera compra – transação, no sentido da forma mercadoria⁷⁵ – para se tornar um laço de confiança e, em alguns

⁶⁸ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁶⁹ BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁷⁰ Por questões éticas (e até mesmo políticas) e para preservação da identidade, propositadamente não são mencionados neste texto os nomes das pessoas.

⁷¹ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004. p. 73-75.

⁷² BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁷³ Depoimento obtido durante observação participante realizada no âmbito de pesquisa de tese de doutorado, ainda inédita.

⁷⁴ MPA. Movimento dos Pequenos Agricultores. *Depoimento de “Juca”*. Rio de Janeiro, 5 dez. 2022.

⁷⁵ PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.

casos, de amizade e solidariedade.⁷⁶ A refeição deixa de ser mera mercadoria e se apresenta como alimentação. É dessa relação que se informa, se disputa consciência e se viabiliza a permanência do campesinato.⁷⁷

Nesse sentido, tem-se uma ilustração prática da formulação de Marx⁷⁸ a respeito das categorias teóricas “alienação”, “fetichismo da mercadoria” e “emancipação” (ou “desalienação”). A primeira designa a separação (ou “estranhamento”) entre o ser humano e (i) a natureza, (ii) as relações sociais, (iii) o produto de seu trabalho e (iv) o próprio ser humano. A segunda denota a reificação de relações sociais concretas, escamoteadas de forma subjacente à mercadoria. Já a terceira representa a “desalienação”, uma ruptura com essa objetificação, geralmente ocultada no plano da aparência e nem sempre identificada no âmbito da essência do fenômeno social.^{79 80} As relações sociais aqui descritas buscam, na medida do possível, romper com essas lógicas, aproximando pessoas e o fruto do seu trabalho por outros mediadores que não necessariamente o dinheiro; mas, como já referido, o afeto e a luta política. O projeto de lei do PCS almeja manter e institucionalizar esses pressupostos, pelo menos é o que sugere sua carta de intenções presente na sua “Exposição de motivos”. O desafio, no atual momento, é fazer com que essa prática seja aprimorada pela sua formalização enquanto uma política pública; a institucionalidade, contudo, não é garantia de implementação concreta e ampla dos objetivos da norma jurídica e da política pública que ela própria elabora e propõe, sendo, muitas vezes, um potencial limitador da práxis então autônoma.

4 O direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal

Como já mencionado anteriormente, a experiência da Cozinha Solidária da Lapa/RJ e o texto com as motivações para a lei do PCS na forma de uma política pública apontam para uma abrangência de direitos que perpassam todo o curso do processo de produção e circulação do alimento, desde seu plantio até o ato de comer. Nessa cadeia, percebe-se que não se trata de qualquer alimentação e qualquer atividade laboral: o alimento é produzido como forma de frear o êxodo rural e é cultivado sem agrotóxicos e servido com insumos variados; esses insumos são abastecidos e armazenados em pequena escala, o que permite estarem presentes em vários locais da cidade; o esforço que mantém essa rede é remunerado, garantindo que se combata a fome também pela geração de emprego e renda.

⁷⁶ LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

⁷⁷ MPA. Movimento dos Pequenos Agricultores. *Depoimento de “Juca”*. Rio de Janeiro, 5 dez. 2022.

⁷⁸ MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.

⁷⁹ BELLO, Enzo. *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*. Caxias do Sul: EducS, 2013. p.117-162.

⁸⁰ KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

Esses exemplos demonstram que, mais do que “pão” e “trabalho”, essa é uma prática essencialmente ligada à cidade (teto e sociabilidade) – e, por isso, inevitável abordar como as Cozinhas Solidárias podem ser parte de algo maior representado por esse direito.

Embora já fosse reivindicado em relação a ocupações urbanas para fins de moradia,⁸¹ a partir das Jornadas de junho de 2013 o direito à cidade passou de uma categoria teórica proposta na década de 1960 por um sociólogo francês⁸² – manejada mais em áreas como Urbanismo, Geografia e Sociologia Urbana, e pouco ou nada conhecida na área do Direito até recentemente – a um mote político de catalização de lutas urbanas, grupos sociais e demandas por direitos. Com a sua difusão no campo de pesquisas do Direito, o direito à cidade passou a ser assimilado em sentido diverso ao proposto por Lefebvre.⁸³ Este concebeu o direito à cidade como horizonte de superação da sociabilidade e urbanização capitalistas, baseadas no valor de troca, para que um possível modelo de cidade pós-capitalista fosse construído com base no valor de uso; portanto, sem a exploração de mais-valor e sua dinâmica de segregação socioespacial produtora de isotopias e heterotopias.

No campo teórico, com base na sua leitura de Lefebvre, em texto publicado originariamente em 2008, David Harvey⁸⁴ considera o direito à cidade com uma dimensão sociopolítica e também como uma espécie de guarda-chuva de direitos (individuais e coletivos), sob o qual a transformação urbana muda subjetividades e vice-versa. No âmbito jurídico-político, os encontros vintenários das Conferências ONU Habitat (1976, Vancouver; 1996, Istambul; 2016, Quito) e outros espaços da dita sociedade civil transnacional (como o Fórum Social Mundial) têm produzido documentos⁸⁵ que se pretendem normativos, servindo de base para um entendimento do direito à cidade como espécie de direitos humanos,⁸⁶ como direito fundamental^{87 88} ou como novos direitos

⁸¹ TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade*. Jundiaí: Paco, 2017.

⁸² LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

⁸³ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.p. 105-108.

⁸⁴ HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.p 27-66.

⁸⁵ Por exemplo: a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2002; a Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, de 2000; e a Carta da Cidade do México (o direito a construir a cidade que sonhamos), de 2009.

⁸⁶ PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Direito humano à cidade*. Coleção cartilhas de direitos humanos. Vol. VI. 2. ed. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-à-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁸⁷ Considerando que o direito à cidade supostamente estaria contemplado pela Constituição Federal de 1988 (nos artigos 182 e 183, que tratam da Política Urbana, especialmente no “princípio da gestão democrática das cidades”), seria possível entendê-lo presente também na legislação infraconstitucional urbanística (a Lei nº 10.257/ 2001 – Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais Participativos; a Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana; a Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole; entre outras).

⁸⁸ BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (org.). *Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 231-252.

urbanos de cidadania.⁸⁹ Em suma, no limite, o direito à cidade caminhará para uma intersecção ou mesmo sobreposição ao normativismo do Direito Urbanístico.

Esse descolamento entre a complexidade teórica e filosófica da categoria “direito à cidade” para uma apropriação jurídica acaba por tornar as noções de *direito* e *cidade* demasiadamente taxativas e fetichizadas, como se o espaço urbano fosse apenas constituído por infraestrutura, equipamentos públicos e vias de acesso. Tal movimento decorre de uma premissa de que o direito à cidade precisa ser reconhecido, ainda que na sua condição mais esvaziada, porque assim passa a ser uma prerrogativa estatal enquanto freio e contrapeso das ações do mercado. Em momentos de crise (seja ela política, sanitária e/ou econômica), é nas cidades que seus efeitos se acirram, como bem demonstra a demanda que motivou as Cozinhas Solidárias; esses efeitos, não raro, decorrem de gestões públicas e privadas que buscam proteger os anseios socioeconômicos existentes na lógica capitalista de relações sociais, em detrimento de qualquer outra necessidade, mesmo que seja humana e vital. Esse esforço, reitera-se, é privado e público,⁹⁰ logo, carece de ação ou omissão do Estado; por outro lado, existe um imaginário⁹¹ de que esse mesmo Estado possa ser um mediador entre sociedade e mercado em prol de necessidades sociais, tendo em vista que a hegemonia capitalista, por sua natureza, não tem interesse em efetivá-las.

É nessa chave dialética que ocorre o reconhecimento dos direitos: por um lado, uma institucionalidade que reproduz as relações sociais e os anseios capitalistas e, por outro, é a que os retém. Nessa dinâmica, utiliza-se o Direito nas suas mais variadas formas (desde a elaboração de leis até contenciosos judiciais) como uma tática, ora de forma mais crítica, ora nem tanto. Nessa seara surge, por exemplo, o direito insurgente,⁹² numa expectativa de curto, médio e longo prazo de luta por direitos que considera o contexto capitalista atual e o pós-capitalista. Em suma, sendo o direito insurgente uma tática transitória, que vai do seu uso à sua negação, o caminho a ser percorrido possui os seguintes elementos: combate,

⁸⁹ BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003. p. 124-129.

⁹⁰ Cabe ressaltar, com Gramsci, nos “Cadernos do Cárcere. Vol. 3” (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007), que aqui se entende a separação “público e privado” como uma ficção moderna/liberal, tendo quanto à dinâmica social no máximo fins didático-explicativos e, no caso do Direito, operacionais. Pachukanis, em “Teoria geral do direito e marxismo” (São Paulo: Boitempo, 2017, p. 112), por exemplo, entendia que o “direito público pode existir apenas como representação da forma jurídica privada na esfera da organização política, senão ele deixará de ser direito”. Já Poulantzas, em “O Estado em crise” (Rio de Janeiro: Graal, 1977), considera o Estado uma condensação material de relações sociais, sendo estas hegemonicamente pautadas por premissas e interesses capitalistas. Portanto, as relações sociais capitalistas se desenvolvem cotidianamente na institucionalidade estatal, ainda que mediante formas diversas das adotadas no mercado.

⁹¹ É exatamente essa a concepção liberal de Estado, apontada e criticada por Engels em “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” (São Paulo: Boitempo, 2019).

⁹² PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de. (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 145-164.

releitura, assimetria, dualidade e negação.⁹³ Os termos são quase autoexplicativos, mas cabe uma breve exposição acerca de cada ponto, com base nos autores.

O *combate* (uso combativo do Direito) está atrelado à literalidade da lei e se refere ao enfrentamento e reivindicação dentro do que a ordem jurídica prevê; a *releitura* procura ir além do texto literal, utilizando-se de estratégias interpretativas para aplicar a norma, por vezes, de forma mais ampla e que abarque mais demandas; a *assimetria* não tem um caráter processual, mas de resgate e disputa do que é entendido como justo para além das previsões consolidadas, relacionando o Direito com subculturas jurídicas (como o direito de favela) e até as não culturas jurídicas (quilombagem e aldeamento jurídico indígena); a *dualidade* parte para a organização política e confronto direto com a ordem hegemônica num contexto em que há “condições equivalentes na disputa”⁹⁴ e, portanto, começa a delinear um horizonte revolucionário; e a *negação* (uso negativo ou desuso do Direito) representa o socialismo jurídico,⁹⁵ etapa em que já está se consolidando o Estado e o direito socialista e, por isso, estão encerradas as relações sociais capitalistas, assim como o direito e seu uso, pois retomar o segundo seria voltar ao primeiro

O direito à cidade, nos moldes atuais no Brasil, parece presente no combate (do ponto de vista normativo), na releitura (processual) e na assimetria (acadêmica). Esses esforços fizeram, respectivamente, com que direitos como à moradia e ao transporte alcançassem a condição de direitos sociais (art. 6º, *caput*, CF/88), com que a função social relativizasse o caráter absoluto da propriedade privada (art. 5º, XXIII, CF/88), e o direito de favela passasse a ser estudado enquanto uma forma jurídica; ou seja, todo empenho vem no sentido de trazer o direito à cidade para a ordem “legítima” por meio de uma acepção restrita de que a forma jurídica é tão somente o que pode ser previsto e mediado pelo Estado. A “dependência” do Direito Urbanístico (na sua eficácia literal, interpretada ou pelo reconhecimento de formas marginais) impõe mediadores e limitantes incapazes de fazer com que ele exerça sua aptidão, pelo menos aquela pensada por Lefebvre⁹⁶ – e, nesse sentido, cabe recordar o alerta de Bernard Edelman⁹⁷ sobre o ocorrido com a greve.

Como argumenta o pensador francês (discípulo de Louis Althusser e integrante da famosa Escola Crítica do Direito da década de 1970, junto com Michel Miaille), originariamente uma prática insurgente, anticapitalista e criminalizada, a greve teve arrefecido (quicá, perdido?) seu potencial questionador e transformador

⁹³ PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de. (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 149-156.

⁹⁴ PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de. (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 154.

⁹⁵ ENGELS, Friedrich. *O socialismo jurídico*. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

⁹⁶ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

⁹⁷ EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. São Paulo: Boitempo, 2016.

da sociabilidade capitalista quando descriminalizada, incorporada e regulamentada pelo Estado capitalista. Este introduziu uma série de normas jurídicas cuja aplicação por aparelhos ideológicos de Estado⁹⁸ – tribunais e outras instituições – passou a inviabilizar na prática movimentos paredistas que pudessem afrontar os grandes capitalistas, diante de multas elevadas e outras formas de punição a militantes e dirigentes sindicais. Aliás, contribuem para isso recorrentes medidas legislativas como a contrarreforma trabalhista de 2017, que esvaziou os sindicatos ainda mais economicamente e desmobilizou a classe trabalhadora.

Pazello e Ribas,⁹⁹ acerca do direito insurgente, avisam que “Na América Latina contemporânea, mesmo os mais avançados processos de luta social contra o capitalismo não sugerem, em lugar algum, uma dualidade de poderes”, quiçá as outras características. Diante da conjuntura do Brasil, seria esse horizonte reformista a perspectiva para o direito à cidade? Ser esvaziado de sentido político e potencial transformador quando instrumentalizado por meio de normas jurídicas e políticas públicas? Essa é uma questão – ainda sem resposta, mas com algumas tendências identificadas – que permeia os temas tratados neste estudo, em especial o Programa Cozinhas Solidárias, que recentemente institucionalizou em âmbito estatal práticas até então criadas e desenvolvidas por movimentos sociais de perfil anticapitalista, junto a pessoas e grupos sociais vulneráveis socioeconomicamente, no horizonte da “reforma urbana” (leia-se, superação da sociabilidade urbana capitalista).

As Cozinhas Solidárias do MTST surgiram de forma dinâmica, como ações políticas concretas voltadas a, ao menos minimizar, de modo imediato, a emergência da fome em um período de crise sanitária, econômica e social. A manutenção do projeto apenas por meio de financiamento coletivo voluntário confere a essas cozinhas um caráter transitório e instável. A produção está condicionada às variações e incertezas de doações, que determinam o ritmo do funcionamento, o número de refeições servidas (e pessoas atendidas) ou a própria viabilidade das suas atividades. A questão do financiamento é crucial para a continuidade de uma estrutura de qualidade, capaz de produzir mais refeições de modo seguro, contínuo, sem sobressaltos e atingindo o maior número de pessoas. Mas, enquanto aguardam a implementação de uma política pública, as Cozinhas Solidárias que ainda estão “de pé” buscam sobreviver por tempos difíceis e incertos, conforme relatado em Lima,¹⁰⁰ sem investimento público, contando apenas com a contribuição solidária de voluntários(as) e apoiadores(as).

⁹⁸ ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

⁹⁹ PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de (org.). *Para a crítica do direito*: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 154.

¹⁰⁰ LIMA, Camila. Cozinhas Solidárias no Ceará devem distribuir até 100 mil refeições por dia. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/08/cozinhas-solidarias-no-ceara-devem-distribuir-ate-100-mil-refeicoes-por-dia>. Acesso em: 12 ago. 2023.

As Cozinhas Solidárias, portanto, não possuem uma finalidade revolucionária como, originariamente, o direito à cidade; elas assumidamente se colocam como garantia de necessidades vitais e impactam muito mais as relações interpessoais e “interespaciais” (de campo e cidade) do que o combate à fome, de forma generalizada. Ao mesmo tempo, e em outra contraposição ao direito à cidade, essa ação é muito prejudicada sem o auxílio financeiro do poder público, justificando a necessidade de se tornar uma política pública. Com a institucionalização, as Cozinhas Solidárias, por um lado, se viabilizam e ganham mais fôlego para suas finalidades e meios para tanto; por outro, afastam-se ainda mais do direito à cidade no sentido de Lefebvre,¹⁰¹ ficando restritas às previsões e controles normativos que podem, inclusive, limitar as partes positivas do projeto. O dilema entre efetividade e limitação faz com que não exista uma “saída” fácil, pois, na atual conjuntura, parece ser uma questão de tudo ou nada.

A iniciativa viabilizada pelo Programa Cozinhas Solidárias, proposto pelo governo federal e previsto na Lei nº 14.628/2023, permitirá que, pela primeira vez na história do Brasil, construa-se uma rede de cozinhas com distribuição gratuita e perene de refeições para a população socioeconomicamente vulnerável. Isso para além das experiências avulsas e temporárias de “restaurantes populares”, mantidos por governos estaduais e municipais, ou cozinhas comunitárias criadas por organizações não governamentais, que integram o Terceiro Setor, como cooperativas, organizações religiosas ou associações.

Ao que parece, há um impasse em que é ruim com o Estado (pelos limites que esse vínculo impõe às práticas sociais) e pior sem ele (considerando a necessidade material dessa parceria). Esse dilema faz com que os(as) protagonistas das lutas urbanas que permeiam as Cozinhas Solidárias acabem cedendo, restringindo seus desejos e reivindicações, como se não houvesse alternativa a não ser essa aliança com o poder público – e, de fato, para quem tem fome e pressa, talvez não exista alternativa. Atenta-se, nesse sentido, para que o Programa Cozinhas Solidárias não faça com a práxis social o mesmo que foi feito com o direito à cidade, cujo reconhecimento jurídico e, portanto, institucional fez com que se ficasse apenas na seara do possível. O resultado de ter esse direito dentro dos parâmetros da sociabilidade capitalista, sem qualquer perspectiva criativa de médio ou longo prazo, faz com que as táticas jurídicas pareçam ser a única alternativa – e para quem se propõe a fazer a luta social e a disputa categorial, não se pode falar em fim de linha tão rapidamente.

Assim como no panorama do direito insurgente, não se pode perder de vista que a efetivação de direitos por meio de políticas públicas é contraditória e deve

¹⁰¹ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

ser vista como tal, sempre almejando avançar de modo que as práticas sejam cada vez mais autônomas e radicais. No exercício das Cozinhas Solidárias como política institucional, é preciso atentar para se garantir o hoje, ao mesmo tempo em que se pode construir e imaginar coletivamente o amanhã, sobretudo pela sua transitoriedade, pois se almeja o fim da fome e da insegurança alimentar. Assim, o que virá depois? O que ocorrerá com as dinâmicas sociais e com as pessoas que se cruzaram? O futuro, como dito, é incerto e deve ser pensado em conjunto; no entanto, ele precisa ser de avanço, na medida em que se supera um desafio, outros passam a surgir e carecem de respostas à sua altura.

5 Conclusões

Direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal. Em linhas gerais, essa é uma questão recorrente há algum tempo. No caso das Cozinhas Solidárias, há/haveria arrefecimento da luta pela reforma urbana / direito à cidade / cidade do valor de uso / cidade pós-capitalista? Com base na experiência empírica, é possível considerar que ao menos parte das pessoas beneficiárias das refeições assumiria algum grau de consciência política, identificação ideológica e até engajamento coletivo? Poderia se esperar alguma devolutiva colaborativa para a causa ou elas se limitariam a receber as refeições? O que esperar do Programa Cozinhas Solidárias?

Essas são questões postas no atual momento e que ainda não podem ser respondidas, diante da necessidade do advento dos fatos sociais a ocorrerem a partir das iniciativas apresentadas e analisadas neste estudo. Não obstante, há temas já evidenciados que permitem considerações como a expectativa de que o Programa Cozinhas Solidárias, da Lei nº 14.628/2023, consolide-se enquanto política pública de Estado (portanto, perene), estruturada, nascida de uma articulação social pioneira, emancipatória, inclusiva e democrática, entre sociedade civil e sociedade política (no sentido gramsciano). Isso mediante diálogo com as demandas oriundas das ruas, das ocupações, das comunidades de baixa renda, das pessoas excluídas dos centros de decisão, que têm fome e sofrem com a espoliação de seus direitos sociais urbanos, mas que, em essência, consistem em sujeitos políticos encarnados em indivíduos e grupos sociais que estão em processo de lutas urbanas e resistência política.

Uma política pública erguida sobre um modelo de produção e consumo de alimentos saudáveis – contraposto ao mercantilista do agronegócio –, que une o campo à cidade, traçando uma diretriz para o planejamento e a reconstrução de programas de segurança e soberania alimentar que deverão ser elaborados no futuro. E, sobretudo, que o enfrentamento à alarmante insegurança alimentar ocorra mediante política de Estado, dotada de apoio social, robustez e orçamento, com

perenidade em mandatos futuros, sem que sua existência seja descontinuada e desarticulada pelas oscilações circunstanciais de determinado governo e/ou por interesses eleitoreiros.

Solidarity kitchens and right to the city: from social movements to public policy, an analysis from the Lapa kitchen, Rio de Janeiro

Abstract: This paper introduces and analyzes the sociopolitical process of raising and development of the Supportive Kitchens in Brazil, as spaces of anti-capitalist sociability and implementation of the right to the city. The goal is to provide dignified habitation and food safety, through material provisions granted to people in situation of serious socioeconomic vulnerability in urban space. The starting point is the experience of the Solidarity Kitchen organized by a pool of social movements (MTST, MUCA and MPA), universities and non-governmental entities, in Lapa neighbourhood, city of Rio de Janeiro. The development arrives until its recent institutionalization as a public policy by the Federal Government (Statute nº 14.628/2023): the Supportive Kitchen Program. The methodology adopted has as epistemological referential the historical and dialectical materialism, and as theoretical-methodological guidelines the Critical Theory of capitalist society, with multidisciplinary profile and axle in the category "Right to the City". The research has qualitative nature and adopts inductive and deductive reasoning. The techniques of research used are bibliographic review, documentary analysis and participant observation. Primary sources are data extracted from researches and documents provided by State and civil society entities; secondary sources are Brazilian and foreign academic papers and books.

Keywords: Solidarity Kitchens. Right to the city. Habitation and food. MTST. Rio de Janeiro.

Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (org.). *Curso de Direito à Cidade: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 231-252.
- BANCO MUNDIAL. *Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- BELLO, Enzo. *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*. Caxias do Sul: EducS, 2013.
- BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003.
- BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo: Scortecci, 2012.
- BRASIL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 1º ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)*, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/consultorio-na-rua/arquivos/2012/politica-nacional-de-atencao-basica-pnab.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual do Programa Restaurante Popular*. 2004. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.920/2023 de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2367064>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária, que dispõe sobre a distribuição de alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluindo a população em situação de rua, visando a promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional, de assistência social, efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COZINHAS SOLIDÁRIAS. MTST. São 46 Cozinhas Solidárias nas periferias do Brasil. Mais de 1,9 milhão de marmitas servidas. 2023. Bio do Instagram: @cozinhasolidariasmtst. Disponível em: <https://www.instagram.com/cozinhasolidariasmtst/?hl=pt-br>. Acesso em: 14 ago. 2023.

CONTI, Irio Luiz; PIOVESAN, Flavia (coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, Friedrich. *O socialismo jurídico*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil; 2016-2019*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalnoBrasil20162019v1.0.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: *Os Pensadores*. Rio de Janeiro: Abril, 1983, p. 125-162.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 1º ago. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 14 jun. 2023.

- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.
- LEONEL JR., Gladstone. *Direito à agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- LIMA, Camila. Cozinhas Solidárias no Ceará devem distribuir até 100 mil refeições por dia. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/08/cozinhas-solidarias-no-ceara-devem-distribuir-ate-100-mil-refeicoes-por-dia>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto; PERIOTO; Julia Navarro; FARIA, Leticia. O direito à cidade como feixe de direitos fundamentais. *Revista Culturas Jurídicas*, Ahead of Print, v. 10, 2023 (no prelo). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/issue/view/2438>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- MPA. Movimento dos Pequenos Agricultores. *Depoimento de "Juca"*. Rio de Janeiro, 5 dez. 2022.
- MARX, Karl. O método da economia política. In: *Idem. Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 54-61.
- MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2014.
- MTST. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. *Cozinha Solidária – O Projeto*. 2023a. Disponível em: <https://www.cozinhasolidaria.com/o-projeto/>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 145-164.
- PERLES, Ana Paula. Apresentação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpasf/apresentacoes-em-eventos/ApresentaoAnaPaulaPerles.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2023.
- PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Direito humano à cidade*. Coleção cartilhas de direitos humanos. Vol. VI, 2. ed. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-à-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil: relatório final*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 1-21, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.
- SORDI, Denise de. As Cozinhas Solidárias como política de combate à fome e à pobreza. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/12/cozinhas-solidarias-como-politica-de-combate-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 15 jun. 2023.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade*. Jundiaí: Paco, 2017.

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

BELLO, Enzo; OLIVEIRA, Fernanda Artimos de; MASCARELLO, Renata Piroli. Cozinhas Solidárias e Direito à Cidade: dos movimentos sociais à política pública, uma análise a partir da Cozinha da Lapa, Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 83-108, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART04.RJ

Projetos de parcerias público-privadas em zonas especiais de interesse social

Allan Ramalho Ferreira

Defensor Público do Estado de São Paulo. Doutorando em Direito do Estado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. ORCID: 0000-0002-0015-3432.

Resumo: O presente estudo consiste na análise de instrumentos participativos previstos nos regimes jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPP) e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), isolados e conjuntamente considerados. Para tanto, adota-se a democracia, em sentido íntegro, como referencial teórico. Metodologicamente, são eleitos critérios e índices. Como critérios foram escolhidos: extensão do espaço deliberativo, pluralidade e equiparação entre os sujeitos, influência no produto decisório e limites à deliberação para a proteção/priorização de grupos vulneráveis. Conclui-se que o cruzamento entre os regimes permite a democratização da PPP. Mas sua verificação na prática depende de estratégias de mobilização social e da formação de uma rede de apoio interinstitucional. Caso a decisão da maioria afronte direitos, permanece a possibilidade de judicialização.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. ZEIS. Democracia.

Sumário: **1** Introdução – **2** Parcerias público-privadas e instrumentos participativos – **3** Zona Especial de Interesse Social e instrumentos participativos previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo – **4** PPPs x ZEIS: consequências da sobreposição sobre os instrumentos participativos – **5** Experiência: Paçandu Cultural – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A experiência democrática não se limita aos processos de formação de colegiados parlamentares ou de indicação de chefias do Poder Executivo, nas diversas esferas federativas, tampouco às decisões, tomadas pela maioria dos representantes, nestes fóruns (democracia representativa). Nada obstante seja este um elemento essencial para o funcionamento do regime, não encerra o significado de democracia. Há decisões políticas, seja pela sua magnitude, seja pelo prolongamento temporal de seus efeitos, que exigem uma energia democrática mais potente do que aquela advinda dos mandatos representativos. Essa força legitimadora advém da ampliação dos sujeitos deliberantes ou da constituição de representações mais próximas a determinado segmento populacional, território ou temática (ampliação/especialização do fórum). O significado de democracia, portanto, não se completa

sem a participação popular nos processos decisórios públicos.¹ Sem embargo, a igualdade participativa dos cidadãos pressupõe condições materiais mínimas para o seu exercício.² Nesse sentido, a democracia toma, como objetivo, a liberação das pessoas humanas das diversas formas de opressão.³ Circunscreve material e procedimentalmente as possibilidades de deliberação, para a blindagem de grupos vulneráveis, excluídos das esferas deliberativas ou minoritariamente nelas representados. Assim, as decisões tomadas pela maioria encontram fronteiras insuperáveis, demarcadas sobretudo pelos direitos fundamentais.⁴ Há tempos, desfez-se a sinonímia entre democracia e regra majoritária.⁵ A democracia, nessa toada, aproxima-se das ideias de liberdade e igualdade.⁶ O espectro significativo democrático se aprofunda.

A democracia envolve, ainda, um processo contínuo de justificação (apresentação e publicização de informações, dados, estudos e argumentos) e de debates públicos (contraposição de ideias e argumentos).⁷ O debate público não se restringe à concessão de oportunidades, canais ou plataformas para a manifestação de pessoas, instituições, corporações ou coletivos interessados. Este é apenas um instrumental. Há um conjunto de obstáculos, dificuldades e descompassos que são diferencialmente opostos à participação direta ou intermediada de determinados grupos populacionais, resultado do cruzamento de diversos sistemas de opressão que estruturam a sociedade brasileira, e que a democracia, enquanto processo, busca remover. Esses embaraços são de diversas naturezas e calibres. Há, primeiramente, um problema de acesso às informações e aos espaços, ferramentas, canais e plataformas participativos. Para sua superação são necessárias estratégias de propulsão da participação de pessoas comumente excluídas do processo de tomada de decisões, especialmente quando impactam sobremaneira seus direitos e interesses. A viabilização desse acesso, por estratégias participativas inclusivas e afirmativas, tem o condão de pluralizar o ambiente deliberativo,

¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 51.

² SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 202.

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 120.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 158.

⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 266.

⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Luiz Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013, p. 114.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 158.

dando voz aos próprios titulares de direitos e interesses, tomados como sujeitos e não como objetos das decisões políticas. Removidos (ou minimizados) obstáculos de acesso, a participação aprofunda-se no sentido afirmativo, tomando a forma de diversidade. Mas, por si, essas estratégias afirmativas não são suficientes para permitir a plena e substancial participação.

Mesmo que haja o acesso aos meios participativos ou mesmo o comparecimento na arena pública, nada indica que esta oportunidade de manifestação (seja escrita ou verbalizada) corresponderá à incorporação desta contribuição no produto final do processo decisório – não é incomum que uma proposta inicial de legislação ou de política pública supere incólume o procedimento participativo, por mais ricas e contundentes que sejam as manifestações nele colhidas. Existe uma pele menos superficial da participação, que é a noção de influência. As decisões públicas correspondem e contrariam interesses de diversas pessoas ou agrupamentos, instituições e corporações. Poucos assuntos conduzem a sociedade, sem fissuras, a uma unanimidade, notadamente em um período histórico caracterizado por polarizações político-ideológicas. A discordância razoável é um pressuposto democrático e deve ser prestigiada. Não obstante, além de afirmar a discordância, promovendo o acesso, a democracia deve distribuir chances e potências de influência de modo equilibrado aos atores e atrizes concorrentes, emparelhando-os. Removidos (ou minimizados) obstáculos de paridade, a participação aprofunda-se no sentido distributivo. Densifica-se e toma a forma de influência. São cruciais a criação e a distribuição de condições apropriadas, na maior medida possível, para que múltiplos segmentos populacionais, sobretudo as pessoas em condição de vulnerabilidade/precariedade, possam acessar os espaços deliberativos e influir nas decisões do Estado com a mesma força que outros setores já incorporados tradicionalmente neste processo. Essas condições não se resumem àquelas entendidas como necessárias no ensejo de uma disputa específica, mas contemplam também estratégias mais amplas de mobilização social e de capacitação para o exercício da participação como derivação do direito à cidadania, mas também de envolvimento dos participantes mais enfraquecidos em uma rede de apoio interinstitucional e popular, composta pelas associações representativas destes participantes, mas também pelas universidades e institutos, pelos movimentos e coletivos de luta social, e, no âmbito jurídico, pela advocacia popular, Defensoria Pública e Ministério Público, com vistas ao equilíbrio do debate público.

A despeito disso, as decisões, ainda que tomadas em fóruns mais amplos, continuam a encontrar limites. No sentido contramajoritário, a democracia é constituída por um núcleo de proteção dos grupos vulneráveis e minoritariamente representados nas esferas decisórias. Propõe-se que mais do que proteger os direitos e interesses destes grupos, as decisões políticas devam priorizá-los (promoção

equitativa de direitos⁸). Nesse sentido, o contramajoritarismo também recebe uma densificação teórica, desvelando-se em blindagem e priorização dos grupos em situação de vulnerabilidade e precariedade, como limite, mas também como direção às decisões políticas adotadas em fóruns mais ou menos amplos.

Dentre tantas abordagens possíveis para a definição de democracia, Tilly⁹ adota uma orientada pelo processo, pela qual se identifica um conjunto mínimo de processos que precisam estar presentes para que uma situação possa ser considerada democrática. O autor direciona a metodologia, com vistas a aferir o grau democrático de determinado regime ou situação, à análise do comportamento do Estado em relação às demandas apresentadas pelos cidadãos, que por sua vez envolve quatro juízos: amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante.¹⁰ Com base nestas quatro dimensões, o autor apresenta seu conceito e graus de democracia. Um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes.¹¹ De um lado, é possível identificar um progresso no sentido na promoção de consulta com maiores amplitude, igualdade, proteção e vinculação. Esse movimento progressivo é denominado democratização. Também é possível vislumbrar uma retrocessão na direção de uma consulta mais estreita, injusta, desprotegida e desvinculante. Esse movimento regressivo é chamado de desdemocratização. Tilly relaciona, ainda, a democracia à capacidade do Estado de supervisionar o processo de decisão democrática e concretizar os seus resultados. A democratização e a desdemocratização interagem com as alterações na capacidade do Estado. Tilly, a partir da investigação das interações entre democracia e confiança, entre democracia e desigualdade, e entre democracia e agrupamentos de poder autônomo, sugere um conjunto de processos e mecanismos cujos sucesso e insucesso podem gerar movimentos democratizantes ou desdemocratizantes. Estes processos e mecanismos são categorizados como em grupos centrais de mudanças conforme sua relação com redes de confiança, desigualdades categóricas e centros autônomos de poder.

Para os fins deste estudo, o termo democracia será utilizado, além de referencial teórico, como índice para aferir e mensurar as possibilidades participativas em projetos de parcerias público-privadas (PPPs) para provisão de moradias em áreas demarcadas como zonas especiais de interesse social (ZEIS). Utilizaremos critérios inspirados na metodologia de Tilly, pelos quais analisaremos algumas relações. A primeira delas (de amplitude) é a extensão do espaço deliberativo, ou

⁸ Vide: BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa*: devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 41.

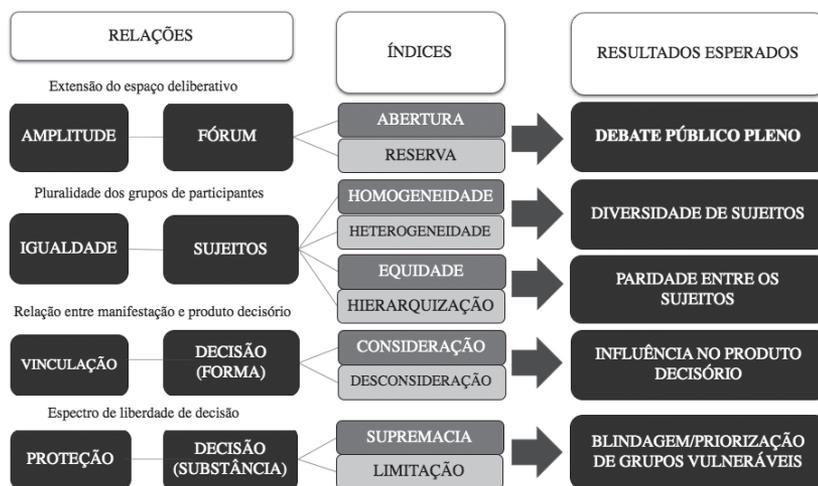
⁹ *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 22.

¹⁰ *Ibidem*, p. 27-29.

¹¹ *Ibidem*, p. 28.

seja, o quão amplo (ou reservado) é o fórum.¹² A segunda relação (de igualdade) é a pluralidade e paridade dos sujeitos ou grupos participantes, isto é, o quão heterogêneos (ou homogêneos) e equiparados (ou hierarquizados) são. A terceira relação (de vinculação) é entre a manifestação apresentada por estes sujeitos e a sua consideração (ou desconsideração) no produto decisório. A quarta relação (de proteção) é concernente ao teor, à substância da decisão, se protetiva ou violadora de direitos e interesses de grupos vulneráveis. A partir dessas relações, é possível definir índices e projetar resultados esperados: quanto à amplitude do fórum, o debate público pleno; quanto à igualdade entre os sujeitos, a diversidade e a paridade entre os grupos participantes; quanto à vinculação (processo decisório), a influência pelas manifestações dos sujeitos no produto decisório; por fim, quanto ao próprio conteúdo da decisão, a proteção dos direitos e interesses dos grupos vulneráveis e, em um nível mais avançado, a priorização destes grupos.

Figura 1 – Critérios e índices adotados pelo estudo



Fonte: elaborada pelo autor.

Estabelecidos os critérios e os índices, o objetivo será mensurar o potencial dos instrumentos participativos previstos no regime jurídico das parcerias público-privadas¹³ e das ZEIS (a partir da análise do Plano Diretor de São Paulo).

¹² A noção de amplitude incorporada neste trabalho é diferente daquela adotada por Tilly.

¹³ Em sentido amplo, “‘PPPs’ são os múltiplos vínculos negociais de trato contínuo estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral” (SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 24). Câmara (A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. 2.

Para tanto, o estudo compreende duas etapas. A primeira consiste na apreciação dos regimes jurídicos isoladamente considerados: nem toda parceria público-privada, ainda que direcionada para a provisão de moradias, terá por objeto territorial um perímetro demarcado como ZEIS; nem toda intervenção implementada em uma ZEIS será por meio de uma PPP, há diversos outros instrumentos urbanísticos e políticas habitacionais inclusivas. O item 2 deste artigo abordará a análise democrática dos instrumentos participativos previstos no regime jurídico das PPPs, recortados e enfatizados aqueles previstos na legislação do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo. O item 3 tem por objeto a análise democrática dos instrumentos participativos previstos no regime jurídico das ZEIS de tipologia 1 e 3, conforme o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Na segunda etapa do trabalho, concentrada no item 4, entrelaçam-se os regimes jurídicos da PPP e da ZEIS, com o objetivo de aferir o impacto democratizante de um em relação ao outro (principalmente o impacto do regime da ZEIS, sobre o regime jurídico das PPPs estaduais e municipais, interpretado conforme as normas gerais previstas em legislação federal) e, além deste aspecto demonstrativo, construir interpretações democratizantes, consoante os critérios e índices eleitos (que formam o referencial metodológico deste trabalho). O aporte teórico é aplicado, no item 5, à experiência do Paiçandu Cultural.

2 Parcerias público-privadas e instrumentos participativos

Sobre a previsão de instrumentos participativos em parcerias público-privadas, importa salientar de partida duas normas gerais contidas na Lei Federal nº 11.079/2004:

(i) Demonstração fundamentada da conveniência e oportunidade da contratação. A abertura do processo licitatório da PPP está condicionada à autorização de autoridade competente. Autorização esta que deve ser fundamentada em estudo técnico que, dentre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma

ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 158) diferencia dois significados distintos de PPP no Brasil: como uma nova filosofia e em sentido estrito, isto é, circunscrito aos termos da Lei Federal nº 11.079/2004 (que define as normas gerais de contratação e licitação e as diretrizes das parcerias público-privadas (doravante designadas como PPPs) no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). Adotando tal circunscrição conceitual, Modesto compreende a PPP como “contrato administrativo de longo prazo, celebrado e regime de compartilhamento de riscos, remunerado após a efetiva oferta de obra ou serviço pelo parceiro privado, responsável pelo investimento, construção, operação ou manutenção da obra ou do serviço, em contrapartida a garantias de rentabilidade e exploração econômica asseguradas pelo Poder Público” (Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de ‘serviço público’, ‘serviço de relevância pública’ e ‘serviços de exploração econômica’ para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 517).

de parceria público-privada.¹⁴ Há, pois, um dever geral de justificação do interesse público envolvido, mas também um dever específico de justificação acerca da opção pela PPP em detrimento de outras formas contratual-administrativas, muito em razão do longo prazo de contratação, que pode chegar até 35 anos, ultrapassando, em muito, o período de mandato outorgado à gestão pública contratante, o que, por sua vez, denota a excepcionalidade desta espécie contratual.¹⁵

(ii) Submissão do processo licitatório à consulta pública.¹⁶ A Lei Federal condiciona o processo licitatório à submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública,¹⁷ mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa (geral e específica) para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 dias para o recebimento de sugestões.

Seguindo estas normas gerais, foi editada, no Estado de São Paulo, a Lei nº 11.688/2004, que, sem inovar em relação à Lei Federal nº 11.079/2004,¹⁸ instituiu o regime, as diretrizes e as regras de contratação do Programa PPP Estadual,¹⁹

¹⁴ Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, inc. I, alínea “a”. Na leitura de Carvalho Filho, é condição da contratação no âmbito da PPP a “realização de consulta pública para análise da minuta do edital de licitação e do contrato de concessão, devendo a Administração providenciar a devida publicação, indicando todos os elementos que demonstrem a necessidade da contratação e fixando prazo para recebimento de sugestões, críticas e observações sobre o propósito governamental (art. 10, VI)” (*Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 474).

¹⁵ PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 144.

¹⁶ A consulta pública não se confunde com a audiência pública (NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 590). Não há previsão de audiência pública, muito embora seja uma exigência da concorrência pública, processo licitatório adotado em regra diante do volume de recursos envolvidos. Guimarães compreende que a consulta pública não é apenas um expediente substitutivo da audiência pública, mas também é mais abrangente, constituindo “um instrumento relevante para a interlocução entre o setor público e a sociedade, com vistas à legitimação e ao aperfeiçoamento de projetos de interesse coletivo” (*Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 563).

¹⁷ Di Pietro se preocupa com a reciprocidade entre as manifestações apresentadas, durante a consulta pública, e seu exame efetivo, que pode culminar na recusa acompanhada da justificativa devida, ou seja, segundo a autora, “a consulta não pode transformar-se em mero instrumento formal para dar aparência de legalidade à exigência” (*Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 217).

¹⁸ Os projetos de parceria público-privada serão objeto de consulta pública, com antecedência mínima de 30 dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, nos quais serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para fornecimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos com sete dias de antecedência da data prevista para a publicação do edital (Lei nº 11.688/2004, art. 21).

¹⁹ O art. 4º da Lei nº 11.688/2004 prevê as condições para a inclusão de projetos do Programa de PPP Estadual. No âmbito da lei estadual, as PPPs são autenticamente definidas como mecanismos de colaboração entre Estado e agentes do setor privado, remunerados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados e que podem ter por objeto a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infraestrutura pública; a prestação de serviço público; a exploração de bem público; a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, tais como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão, resguardada a privacidade de informações sigilosas disponíveis para o Estado (art. 5º). Além desses elementos inclusivos, é importante consignar que a Lei Estadual exclui a possibilidade de PPPs com objeto consistente em mera terceirização de mão de obra e as prestações singelas ou isoladas (Lei nº 11.688/2004, art. 5º, parágrafo 1º).

destinado a fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de colaboradores, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo.²⁰ A Lei Estadual prevê instrumentos de participação e controle externo no programa de PPP: (i) fiscalização parlamentar dos relatórios semestrais, produzidos pelo Conselho Gestor,²¹ acerca do desempenho dos contratos de PPPs;²² (ii) comparecimento semestral do Presidente do Conselho Gestor à Assembleia Legislativa para apresentar os resultados de parcerias auferidos no período;²³ e (iii) consulta pública acerca dos projetos de parceria público-privada.²⁴

Por fim, o Município de São Paulo, pela edição da Lei nº 14.517/2007, instituiu o regime, as diretrizes, as regras de contratação e outras disposições do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas,²⁵ destinado a promover, fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a realização de PPP no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.²⁶ A Lei Municipal prevê como instrumentos participativos: (i) abertura discricionária de processo de contratação pelo Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias – CMDP (ao qual cumpre a gestão do

²⁰ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

²¹ Vinculado ao Gabinete do Governador, composto por secretários de governo e pelo Procurador-Geral do Estado, além de outros três membros de livre escolha do Chefe do Executivo (art. 3º, *caput*). O Governador ainda escolhe livremente o Presidente do Conselho Gestor e seu substituto (art. 3º, parágrafo 1º). Diante dessa formação por pessoas indicadas pelo Governador, previamente ou *ad hoc*, o Conselho tem a atribuição de aprovar projetos de parceria público-privada, observadas as condições estabelecidas no artigo 4º; recomendar ao Governador do Estado a inclusão de PPP no projeto aprovado na forma do item 1; fiscalizar a execução das parcerias público-privadas; opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privada; fixar diretrizes para a atuação dos representantes do Estado nos órgãos de administração da Companhia Paulista de Parcerias – CPP; fazer publicar no Diário Oficial de Estado de São Paulo as atas de suas reuniões (art. 3º, parágrafo 5º).

²² ESTADO DE SÃO PAULO, Lei nº 11.688, de 2004, art. 3º, §9º.

²³ *Ibidem*, art. 3º, §10.

²⁴ *Ibidem*, art. 21.

²⁵ Segundo o conceito autêntico adotado, as PPPs são mecanismos de colaboração entre o Município e os agentes do setor privado, com o objetivo de implantar e desenvolver obra, serviço ou empreendimento público, bem como explorar a gestão de atividades deles decorrentes, cabendo remuneração aos parceiros privados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados. Podem ser objeto do Programa Municipal de PPPs a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infraestrutura pública; a prestação de serviço público; a exploração de bem público; a execução de obra para alienação, locação ou arrendamento à Administração Pública Municipal; e a construção, ampliação, manutenção, reforma e gestão de bens de uso público em geral, incluídos os recebidos em delegação do Estado ou da União. Ainda quanto ao objeto do Programa Municipal de PPPs, estão excluídos os seguintes casos: execução de obra sem atribuição ao contratado do encargo de mantê-la e explorá-la por, no mínimo, cinco anos; que tenha como único objeto a mera terceirização de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, bem como as prestações singelas ou isoladas, quais sejam, aquelas que não envolvam conjunto de atividades (Lei nº 14.517/2007, art. 3º, parágrafo 1º). Há também a previsão de hipóteses condicionadas: as concessões patrocinadas com mais de 70% da remuneração do parceiro privado paga pela Administração Pública e os casos que envolvam o alongamento do prazo contratual por prazo superior a 25% do prazo previsto no contrato, observado o prazo máximo de vigência estabelecido na legislação federal, dependerão de autorização legislativa específica (Lei nº 14.517/2007, art. 3º, parágrafos 2º, 3º e 4º).

²⁶ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei nº 14.517, de 2007, art. 1º, *caput*.

programa e a definição de prioridades),²⁷ mediante despacho motivado, de período de consulta pública (nos mesmos termos da legislação estadual²⁸); realização de audiência pública²⁹ para manifestação da sociedade a respeito de projetos ou atos normativos de sua competência.³⁰

Pode-se ilustrar e sintetizar a comparação legislativa dos instrumentos de participação popular no âmbito das parcerias público-privadas:

Quadro 1 – Instrumentos participativos previstos nos regimes jurídicos das PPPs

(Continua)

TÓPICOS	Lei nº 11.079/2004	Lei nº 11.688/2004	Lei nº 14.517/2007
	Norma Geral	Programa Estadual	Programa Municipal
Dever de justificação de escolha da PPP como modelo de contratação	Condicionamento da abertura do processo licitatório da PPP à autorização de autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que, dentre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de PPP.	Não há correspondência.	Não há correspondência.
Previsão de Conselhos	Não há previsão de conselhos gestores, deliberativos ou consultivos; tampouco sua composição por membros da sociedade civil.	Previsão de Conselho Gestor, vinculado ao Gabinete de Governador, integrado por secretários de Estado, Procurador-Geral do Estado e membros indicados pelo Governador. Não há previsão de participação de membros da sociedade civil, tampouco em condição de paridade.	Previsão de Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias, composto por secretários municipais, ao qual incumbe a gestão do programa.

²⁷ Assim como o seu correspondente estadual, o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias é composto por secretários municipais, sem qualquer componente externo (Lei nº 16.651/2017, art. 1º).

²⁸ A consulta pública terá antecedência mínima de 30 dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para o fornecimento de sugestões (Lei nº 14.517/2007, art. 20, *caput*). Apesar da preocupação da lei específica do CMDP acerca da ampla divulgação pelos meios oficiais da abertura e realização da consulta pública, bem como do prazo para o oferecimento de manifestações escritas (art. 3º, parágrafo 1º), as contribuições provenientes não vinculam as decisões do colegiado (art. 3º, parágrafo 2º).

²⁹ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei nº 14.517, de 2007, art. 20, parágrafo único.

³⁰ *Ibidem*, art. 3º, *caput*.

(Conclusão)

TÓPICOS	Lei nº 11.079/2004	Lei nº 11.688/2004	Lei nº 14.517/2007
	Norma Geral	Programa Estadual	Programa Municipal
Fiscalização parlamentar	Não há previsão de fiscalização parlamentar.	Fiscalização de relatórios semestrais do desempenho dos contratos de PPP pela ALESP; comparecimento semestral do Presidente do Conselho Gestor na ALESP para apresentar os resultados de parcerias auferidos no período.	Não há previsão de fiscalização parlamentar (alteração implementada pela Lei nº 16.651/2017).
Consulta Pública	Objeto: minuta do edital e contrato; Instrumento: Publicação na imprensa oficial; jornais de grande circulação e meios eletrônicos.	Objeto: Projeto de parceria público-privada; Instrumento: publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico.	Objeto: Projeto de parceria público-privada; Instrumento: publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico.
	Conteúdo: justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado.	Conteúdo: justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado.	Conteúdo: justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado.
	Prazo para recebimento das sugestões: Trinta dias (mínimo); antecedência de sete dias entre o termo do prazo de sugestões e a publicação do edital.	Prazo para recebimento das sugestões: Trinta dias (mínimo); antecedência de sete dias entre o termo do prazo de sugestões e a publicação do edital.	Prazo para recebimento das sugestões: Trinta dias (mínimo); não há previsão de antecedência entre o termo do prazo de sugestões e a publicação do edital.
	Efeito em relação ao processo licitatório: Condiciona a abertura do processo licitatório.	Efeito em relação ao processo licitatório: a lei não discrimina.	Efeito em relação ao processo licitatório: a lei não discrimina.
Audiência pública	Não há previsão sobre audiências públicas na Lei Federal.	Não há previsão sobre audiências públicas na Lei Estadual.	Há previsão de chamamento discricionário audiências públicas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Analizados os instrumentos participativos previstos nos regimes jurídicos das parcerias público-privadas, atribuídos pelas leis dos entes federativos estudados, sob a perspectiva dos índices e da metodologia propostos neste estudo,

podemos cunhar as conclusões parciais: (i) quanto à amplitude, vislumbra-se que o fórum é extremamente reservado aos membros do Poder Executivo, com alguma ampliação para a fiscalização das parcerias pelo Poder Legislativo. Os Conselhos Gestores têm natureza executiva, e não participativa. A consulta pública amplia, de certa forma, o fórum, porém reclama estratégias para a inclusão de segmentos populacionais tradicionalmente excluídos destes espaços; (ii) a previsão da ferramenta e plataforma participativa, por si, não possibilita um debate público pleno (é um pressuposto, mas não um determinante).³¹ O espaço normalmente é disputado pelas classes hegemônicas, representativas de classes empresariais, pelo próprio Poder Público e, eventualmente, por redes interinstitucionais, geralmente de universidades e coletivos, redes e movimentos sociais interessados em pautar propostas alternativas de intervenção no espaço urbano. Aqueles que, de fato, serão diretamente atingidos pelos projetos de PPP normalmente, diante dos obstáculos, não participam desta esfera mais ampla de debate e deliberação. Com efeito, a diversidade dos sujeitos deliberantes é reduzida e as oportunidades de participação e de influência são diferencialmente distribuídas (hierarquização entre sujeitos e interesses). Ainda que acessadas as plataformas, ferramentas e oportunidades de participação, não há, na legislação apreciada, qualquer indicativo de vinculação do projeto finalmente formulado às manifestações apresentadas; (iii) quanto à vinculação, a influência externa, mormente quando oriunda de grupos e organizações não hegemônicas, é de baixa densidade. O nível da densidade da influência pode variar a depender da incidência das redes de apoio interinstitucional e popular, mas dificilmente será tão potente quanto a do próprio Poder Público e dos setores empresariais interessados na parceria; (iv) por derradeiro, não há limites explícitos quanto à decisão do consórcio Poder Público-setores empresariais para a afirmação e proteção de grupos vulnerabilizados/precarizados e minoritariamente representados. Como será melhor visto a seguir, no caso da PPP habitacional, a conformação da parceria à dinâmica financeira do mercado imobiliário poderá ensejar a expulsão das camadas mais pobres da população do território-objeto.

3 Zona Especial de Interesse Social e instrumentos participativos previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é instrumento jurídico da política urbana.³² No âmbito federal, a ZEIS é também compreendida como um instrumento

³¹ Nesse sentido: HUNGARO, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada: a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 150.

³² BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 4º, inc. V, alínea “f”.

de planejamento urbano³³ e conceituada autenticamente como a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor,³⁴ ou definida por outra lei municipal,³⁵ destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.³⁶ A ZEIS está direcionada ao alcance de objetivos. Saule Jr.³⁷ sublinha dois. O primeiro objetivo é o atendimento das diretrizes da política urbana relativas à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e à simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias.³⁸ Resta claro, portanto, que o instituto em questão possibilita a flexibilização do regime urbanístico dos imóveis ocupados irregularmente para fins de moradia,³⁹ de modo a concorrer para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais que estão ocupados por população de baixa renda em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações, notadamente aqueles que estejam consolidados. O segundo objetivo é a ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda, em áreas qualificadas com a provisão de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, especialmente em propriedades descumpridoras da função social para o fornecimento de habitações de interesse social. É possível acrescentar um terceiro objetivo, potencializado pela regulamentação municipal da ZEIS, que é o de densificação da diretriz da gestão democrática da cidade, por meio da previsão de instrumentos de planejamento participativo, franqueados à população residente no território demarcado.

³³ BRASIL, Lei nº 13.465, de 2017, art. 45, *caput*. No Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, a ZEIS é prevista como uma das possíveis zonas que dividem o território municipal (art. 32, inc. IX) e é conceituada como porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestrutura, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana. Segundo o PDE de São Paulo, para fins de disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba (art. 44, §1º).

³⁴ A Constituição da República prevê o plano diretor como o instrumento básico de política e desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º), como o instrumento definidor de exigências fundamentais de ordenação da cidade que conformam a propriedade urbana, indicando a forma de cumprimento de sua função social (art. 182, §4º).

³⁵ O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, por exemplo, traz a previsão da possibilidade de demarcação de novas ZEIS, além daquelas já contempladas pelo instrumento básico de planejamento, quando da revisão da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (art. 44, §3º).

³⁶ Lei nº 13.465/2017, art. 18, §1º. A despeito de conceituar a ZEIS, o novo marco fundiário, no parágrafo 2º do mesmo dispositivo, desatrela a regularização fundiária de interesse social, a Reurb-S, da ZEIS.

³⁷ *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004, p. 363.

³⁸ BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 2º, incisos XIV e XV.

³⁹ ABIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 394.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo regula algumas tipologias de ZEIS, atrelando duas delas ao instrumento participativo próprio, que é o Conselho Gestor.

Quadro 2 – Tipologias de ZEIS conforme o PDE de São Paulo

(Continua)

Conceito		Conselho Gestor
ZEIS 1 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. I)	Áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social.	Sim (PDE de São Paulo, art. 48)
ZEIS 2 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. II)	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.	Não
ZEIS 3 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. III)	Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.	Sim (PDE de São Paulo, art. 48)
ZEIS 4 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. IV)	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual.	Não

(Conclusão)

	Conceito	Conselho Gestor
<p>ZEIS 5 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. V)</p>	<p>Lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.</p>	<p>Não</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Para as ZEIS de tipologia 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, o PDE São Paulo determina a constituição de Conselhos Gestores, compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.⁴⁰ O Conselho Gestor é multipartidário e paritário. O Conselho Gestor de ZEIS é o fórum de informação, prestação de contas, discussão e deliberação por excelência acerca das intervenções estatais que serão implementadas no território demarcado e ocupado. A sua criação pode se dar inclusive por iniciativa comunitária, com a anuência de pelo menos 20% dos moradores da área da respectiva ZEIS.⁴¹ As intervenções do Estado, planejadas para os territórios identificados como ZEIS de tipologia 1 devem estar previstas no plano de urbanização.⁴² No caso da ZEIS de tipologia 3, na hipótese de que contenham um conjunto de imóveis ou de quadras, deverá ser formulado um projeto de intervenção.⁴³ Evidentemente, a instalação do Conselho Gestor deve preceder a elaboração do plano de urbanização e do projeto de intervenção, a fim de possibilitar a participação dos moradores na sua formulação e também porque deve ser aprovado pelo colegiado.⁴⁴ O plano de urbanização deve ser formulado preferencialmente pelo Estado, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores.⁴⁵ Diz-se preferencialmente porque os moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor da ZEIS 1 também poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à Prefeitura para aprovação.⁴⁶ Nesta última hipótese, a Prefeitura deverá disponibilizar assistência técnica,⁴⁷ jurídica e social à

⁴⁰ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Plano Diretor Estratégico, art. 45.

⁴¹ *Ibidem*, art. 49, §1º.

⁴² O conteúdo mínimo do plano de urbanização da ZEIS 1 está previsto no art. 51 do PDE.

⁴³ O conteúdo mínimo do projeto de intervenção da ZEIS 3 está previsto no art. 52 do PDE.

⁴⁴ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Plano Diretor Estratégico, art. 48, §4º.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 50, *caput*.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 50, §1º.

⁴⁷ A assistência técnica de interesse social (ATHIS) encontra primeiramente fundamento constitucional no art. 23, inciso IX, que prevê a competência comum no sentido da promoção de programas de construção

população moradora das ZEIS.⁴⁸ Por fim, o Conselho também participa e monitora a implementação do plano de urbanização.⁴⁹

Examinados os instrumentos participativos previstos no regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social de tipologias 1 e 3, atribuído pelo PDE de São Paulo, à luz dos índices e da metodologia propostos neste trabalho, é possível estabelecer as conclusões parciais: (i) quanto à amplitude, verifica-se que o Conselho Gestor de ZEIS constitui um fórum mais aberto e poroso para a participação de sujeitos não hegemônicos, diretamente interessados nas intervenções realizadas no território. O Conselho Gestor não deixa de ser um espaço representativo, porém parte dos representantes é mais próxima do território e dos moradores (ampliação e especialização do fórum). A plenitude do debate público dependerá certamente de outras circunstâncias, mas a diversidade de sujeitos é um pressuposto; (ii) os participantes do debate têm pontos de partida bastante discrepantes. De um lado há representantes do Poder Público, cercados de todas as informações produzidas e movidos por orientações políticas. Essa “superioridade técnica” pode gerar “pontos de não discussão” e limitar substancialmente a participação das demais categorias. Os representantes da sociedade civil, principalmente profissionais, pesquisadores e professores, podem fazer o contraditório técnico, caso tenham esse conhecimento, e envolver-se em uma rede interinstitucional de apoio aos moradores. Sem embargo, os saberes populares formados pelos moradores, decorrentes do vínculo com o território, são igualmente valiosos para o processo deliberativo. Por outro giro, a disparidade entre os participantes não é apenas técnica, mas também política. Daí a importância também de coletivos, movimentos e redes populares no apoio dos moradores. Quanto à igualdade entre os sujeitos, a formação de uma rede interinstitucional e popular pode ajudar a compensar diferenças originárias e elevar a potência de participação dos moradores, muitas vezes em contraposição ao projeto apresentado; (iii) quanto à vinculação, diante da roupagem normativa atribuída pelo PDE de São Paulo, parece evidente que o Conselho Gestor deve se constituir como um instrumento influente e potente de participação da população moradora de ZEIS, seja pela sua precedência em relação ao plano de urbanização, pela possibilidade de apresentação do plano de urbanização, pela participação na sua elaboração pela Municipalidade ou, em último grau, pela aprovação do plano de urbanização na sua integralidade, em especial pela consultoria em relação ao cadastramento dos moradores pela Secretaria de Habitação e pela aprovação das

de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Como instrumento da política urbana, está previsto no art. 4º, inciso V, alínea “r”. A Lei nº 11.888/2008 assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia (art. 1º).

⁴⁸ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Plano Diretor Estratégico, art. 50, §2º.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 48.

diretrizes e dos índices e parâmetros urbanísticos nele estabelecidos. Além disso, elaborado e aprovado o plano de urbanização, também compete ao Conselho Gestor o seu monitoramento. Diante disso, a apresentação de uma solução de implementação de empreendimento de interesse social, via PPP, sem a constituição e, por conseguinte, aprovação do plano de urbanização pelo Conselho Gestor, ofende o PDE de São Paulo⁵⁰ e, de forma mais geral, o princípio da gestão democrática da cidade;⁵¹ (iv) quanto à proteção, o plano de urbanização e o projeto de intervenção encontram barreiras importantes em relação à sua margem de deliberação, que é o atendimento à vocação territorial do perímetro demarcado como ZEIS pela legislação municipal conforme a tipologia específica. A significação destas tipologias e seus objetivos explícitos demarcam um direcionamento deste território ao atendimento dos direitos e interesses da população vulnerável/precarizada. A inobservância desse limite poderá envolver os órgãos de controle, Defensoria Pública e Ministério Público e, em último grau, a judicialização da questão.

4 PPPs x ZEIS: consequências da sobreposição sobre os instrumentos participativos

No item 2 deste estudo, foi salientado que a lei definidora das normas gerais sobre parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2.004) e os programas do Estado de São Paulo (Lei nº 11.688/2.004) e do Município de São Paulo (Lei nº 14.517/2.007) preveem disposições relacionadas à participação popular, dentre as quais podem ser sublinhados: o dever de justificação de escolha da PPP como modelo de contratação; a fiscalização parlamentar de relatórios e arguição de presidente de conselho gestor dos programas de PPP, consulta pública e, eventualmente, audiência pública. Insta advertir que o regime jurídico das PPPs, em qualquer dos âmbitos federativos analisados, quando consistentes em intervenções no espaço urbano, deve também ser regido pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, especialmente a 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;⁵² a cooperação entre o governo, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;⁵³ e a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente

⁵⁰ *Ibidem*, arts. 48, 50 e 51.

⁵¹ BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, arts. 2º, inc. II, e 43.

⁵² *Ibidem*, art. 2º, inc. II.

⁵³ *Ibidem*, art. 2º, inc. III.

negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto e a segurança da população.⁵⁴ Essas diretrizes também se estendem ao Estado nas hipóteses das PPPs regidas por sua legislação e implementadas por este ente federativo.

Outra advertência é no sentido de que a Constituição da República atribuiu ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano, conformando-a a diretrizes fixadas em lei federal (no caso, o Estatuto da Cidade) e direcionando-as ao ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes.⁵⁵ A Constituição da República adota, ainda, o plano diretor, tornando-o obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes,⁵⁶ como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana⁵⁷ e como definidor das exigências fundamentais de ordenação das cidades que permitem aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana.⁵⁸ Deste modo, o plano diretor, que engloba o território do Município como um todo,⁵⁹ exerce uma centralidade gravitacional em relação às demais leis que, de modo direto ou indireto, referiram-se a instrumentos, diretrizes e procedimentos concernentes às intervenções do Estado ou desenvolvimento de empreendimentos por este ou por particulares. A PPP não foge a esta lógica, seja formulada e executada pelo Estado ou pelo Município, de modo que deve se subsumir à legislação urbanística municipal, especialmente ao plano diretor. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, como foi ressaltado no capítulo 3 deste estudo, prevê um instrumento participativo específico para as ZEIS de tipologia 1 e 3, ou seja, o Conselho Gestor, que tem papel preponderante na formação e aprovação do plano de urbanização.

A sobreposição territorial⁶⁰ guarda repercussões nos instrumentos participativos encontrados em ambos os regimes.

(i) Dever de justificação quanto à adoção de PPP para a intervenção em ZEIS. O estudo técnico, elaborado com a finalidade de demonstrar a conveniência e a

⁵⁴ *Ibidem*, art. 2º, inc. XIII.

⁵⁵ BRASIL, Constituição da República, de 1988, art. 182, *caput*; BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 40, *caput*.

⁵⁶ O art. 41 do Estatuto da Cidade amplia as hipóteses de obrigatoriedade.

⁵⁷ BRASIL, Constituição da República, de 1988, art. 182, §1º.

⁵⁸ BRASIL, Constituição da República, de 1988, art. 182, §2º; BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 39.

⁵⁹ BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 40, §1º.

⁶⁰ Conforme o levantamento de Bromfield e Santoro, “muitas áreas de ZEIS 1 e ZEIS 3 estão demarcadas em áreas que coincidem com perímetros de incidência de outros instrumentos urbanísticos de transformação urbana – como PIUs, OUCs, Concessões Urbanas, PPPs” (2019, p. 151). A pesquisa quantitativa desenvolvida pelas autoras apontou que: (a) dos mais de 3.000 perímetros de ZEIS, 2.452 foram classificados como ZEIS 1 ou ZEIS 3 (já salientamos antes que nestas tipologias de ZEIS há previsão de constituição de Conselhos Gestores); (b) deste universo, segundo foi possível levantar, foram identificados 76 perímetros de ZEIS nos quais foram constituídos Conselhos Gestores; (c) 27 dos 76 perímetros de ZEIS com conselhos gestores formados (ou seja, um terço deles) coincidem com áreas de incidência de instrumentos de intervenção urbana, dentre os quais as parcerias público-privadas (Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-164, jan./jun. 2019, p. 153).

oportunidade da contratação e a especificação das razões justificadoras da opção pela forma de PPP, e que embasa necessariamente a decisão da autoridade competente sobre a abertura do processo licitatório.⁶¹ A autoridade deve se desincumbir de um dever geral de justificação do interesse público da contratação pretendida e de um dever específico de justificação pela modalidade PPP, em detrimento de outras formas contratual-administrativas – este último dever decorrente do fato do prolongado período de contratação, que denota a excepcionalidade desta forma de contratar. A incidência da PPP em um perímetro demarcado como ZEIS complexifica o dever geral específico de justificação da autoridade competente sobre a adoção da modalidade contratual-administrativa. Essa complexificação decorre, em parte, da vocação territorial dos perímetros demarcados para o atingimento de determinadas finalidades e o alcance de cenários realístico-ideais, como a moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, a recuperação ambiental, a regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, a provisão de novas habitações de interesse social (HIS) e habitações de mercado popular (HMP),⁶² etc. Naturalmente, a delimitação do perímetro eleito para o desenvolvimento de um empreendimento como ZEIS enseja uma limitação à atividade do agente promotor, seja ele público ou privado, além de também encarregá-lo de cumprir e comprovar certos requisitos.⁶³ A determinação da vocação territorial das áreas delimitadas como ZEIS dependerá de sua tipologia nos termos do plano diretor. Observa-se, com efeito, que as áreas demarcadas como ZEIS de tipologias 1 e 3, pelo PDE de São Paulo, estão direcionadas ao atendimento da população de baixa renda, que encontra dificuldades (muitas vezes insuperáveis) para sua inclusão no mercado imobiliário e financeiro e que, por isso, apenas conseguem acessar a moradia por meio de políticas habitacionais inclusivas, seja pela regularização fundiária ou pela provisão de empreendimentos e habitações de interesse social, acompanhados da implantação da infraestrutura essencial.⁶⁴

⁶¹ BRASIL, Lei nº 11.079, de 2004, art. 10, I, alínea “a”.

⁶² PDE de São Paulo, art. 44, *caput*. Essa vocação é tão forte que, nos termos do PDE de São Paulo, para o efeito da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba (PDE de São Paulo, art. 44, §1º).

⁶³ No caso de São Paulo, o PDE exige o cumprimento do atendimento aos percentuais mínimos da área construída por faixas de renda, referentes às habitações de interesse social (PDE de São Paulo, art. 44, §2º).

⁶⁴ A instalação de outros equipamentos ou serviços públicos deve se dar no contexto do projeto de urbanização (no caso da ZEIS de tipologia 1) ou do projeto de intervenção (no caso da ZEIS de tipologia 3), mas não podem estar desassociados do objetivo principal, que é a promoção do direito à moradia adequada da população de baixa renda. Conforme informações do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, da Universidade de São Paulo (Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel, 09.04.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-do-campos-eliseos-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>, acessado em 26.03.2021, às 10h07min), em abril de 2018, cerca de 200 famílias de Campos Elíseos, região central da cidade de São Paulo, foram removidas de suas casas e/ou tiveram seus comércios encerrados para a construção do Hospital Pérola Byington, em regime de PPP, pelo Estado de São Paulo. A área é delimitada por ZEIS de tipologia 3 (ZEIS

Os fins previstos para as áreas demarcadas como ZEIS, conforme sua tipologia, podem ser alcançados de diversas formas pelo Estado, seja unilateralmente, sem em parceria com agentes privados. Não há vedação genérica, tanto no regime jurídico das PPPs (ao menos nos âmbitos da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo) quanto no regime jurídico, das ZEIS atribuídas pelo PDE de São Paulo em relação ao desenvolvimento de um projeto de PPP em perímetro demarcado como ZEIS. Vale dizer, os instrumentos não são incompatíveis entre si; ao revés, podem ser compatibilizados (este, em última análise, é o objetivo deste trabalho). Por outro lado, a PPP não é eleita pela legislação como o instrumento prioritário para incidência em ZEIS.⁶⁵ Seu emprego deve ser justificado e a delicadeza das situações previstas para a demarcação de perímetros como ZEIS exige cautela na escolha da PPP. É sabido que, em um modelo puro ou rígido, a PPP funciona em uma lógica muito semelhante à do mercado imobiliário e financeiro.⁶⁶ A justificação pela adoção da modalidade contratual-administrativa consistente em PPP, quando incidente em ZEIS, deve ser norteadas por questões específicas, de modo a demonstrar que é a solução interventiva mais adequada, em comparação a tantas outras possíveis, para o atendimento habitacional da população de baixa renda moradora nos territórios demarcados como ZEIS. Caso a PPP, por sua dinâmica, tenha por condão a expulsão desta população deste território, especialmente aquelas bastante empobrecidas e precarizadas, absolutamente desprezadas pelas instituições financeiras⁶⁷ e por isso impedidas de acessar financiamentos

3-C108). 144 famílias foram habilitadas pela Secretaria Municipal de Habitação para o recebimento de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), adimplidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Destas, 42 famílias continuam à espera de atendimento habitacional. Esse cenário motivou o ajuizamento de ação civil pública pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital.

⁶⁵ A provisão de moradia diretamente pelo Estado, com financiamento popular por meio de companhias habitacionais municipais e estadual, também seria possível, quiçá recomendável, porém esta política tem sido esvaziada no Município de São Paulo e no Estado de São Paulo.

⁶⁶ Primeiro, a PPP envolve a construção de um empreendimento habitacional, sem aproveitar as construções e as dinâmicas socioafetivas existentes no território. Os valores investidos pelos moradores, originários ou adquirentes, são desconsiderados e, de certa forma, perdidos. Essa perda patrimonial pode ser compensada por certo subsídio estatal na aquisição da unidade habitacional. Porém, é certo que a pessoa eleita para o atendimento no empreendimento habitacional decorrente da PPP deverá pagar por sua unidade, ainda que em valor menor do que aquele praticado pelo mercado privado. Diante da condição financeiro-remuneratória dos escolhidos para compor a demanda habitacional, que normalmente se orienta por algum critério de renda, é extremamente incomum que tenham condições de pagar por esta unidade habitacional à vista, desonerando-se por completo de qualquer financiamento imobiliário.

⁶⁷ Os escolhidos para compor a demanda habitacional para atendimento em empreendimentos derivados de parcerias público-privadas devem demonstrar elegibilidade para financiamentos imobiliários perante instituições financeiras (normalmente a Caixa Econômica Federal). Essa elegibilidade, por seu turno, envolve estabilidade remuneratória e empregatícia, que, por vezes, não é a realidade dos moradores do perímetro demarcado como ZEIS. A exigência de uma renda mínima comprovada pode ser um obstáculo diferencialmente oposto a determinados segmentos populacionais, aos quais a porta das políticas habitacionais financeirização se fecha por completo. Resta a estas pessoas, apenas, o atendimento habitacional provisório consistente no pagamento de valores que não equivalem ao mercado de aluguéis, formal ou informal, da região em que estas pessoas moram e constituíram seus vínculos afetivos e profissionais. Diante da insuficiência do valor do auxílio-aluguel e de sua provisoriedade, mantém-se essa população em um circuito de precariedade

imobiliários, não deverá ser adotada. Este juízo não será de conveniência e oportunidade, por não estar na margem de discricionariedade da Administração Pública a descaracterização do território vocacionado ao alcance de determinados interesses públicos, definidos pela legislação. O juízo será de legalidade. Em outras palavras, a depender da realidade do território e do enraizamento nele de relações e afetos, bem como seu direcionamento legal para a realização de interesse público e alcance de cenários idealizados, a PPP não será uma opção possível. Não há, reprise-se, uma vedação legal genérica, mas a sua escolha dependerá do descargo do dever de justificação, à luz das situações concretas, de modo que, à luz destas, poderá não superar o crivo da legalidade.

(ii) Fóruns e sujeitos. Os fóruns previstos nos regimes jurídicos de PPP apreciados neste trabalho, à luz da Lei Federal nº 11.079/2004, são reservados aos representantes do Poder Executivo (no caso dos conselhos gestores das parcerias projetadas e desenvolvidas, que ostentam natureza técnico-burocrática e não propriamente participativa) e do Poder Legislativo (fiscalização). A abertura deste fórum se dá com a consulta pública e, eventualmente, com a audiência pública (no caso do regime jurídico municipal). Naturalmente, ao largo dos canais participativos formais, há a incidência de setores empresariais (que podem ser enquadrados no conceito de Tilly de centros de poder autônomos) sobre a tomada de decisões pelo Poder Público. As conversas entre Poder Público e representantes dos segmentos empresariais ocorrem independentemente da designação de uma consulta pública. Desta forma, pressupõe-se, desde o início, primeiro, uma homogeneidade de sujeitos, mas também uma desequiparação entre, por exemplo, os interessados em desenvolver a PPP e aqueles que de alguma forma serão atingidos por esta intervenção – estes são permeados por desigualdades categóricas. Nesta seara (de problematização da política de parceria em sentido mais amplo), cumpre ressaltar o papel das universidades, das associações de classe profissional e de institutos, movimentos e coletivos sociais, articulados na propositura de outros modelos, por vezes contra-hegemônicos, de intervenção em espaços ocupados por população de baixa renda. A formação desta rede interinstitucional e popular é deveras potente, porque associa saberes técnicos e populares, sendo ambos, em igual medida, importantes para o desafio do projeto ou para o oferecimento de propostas modificativas ou alternativas. Na escala mais restrita, a PPP habitacional,

habitacional e insegurança possessória permanente. Essa situação se verificou, por exemplo, no caso da PPP Habitacional Casa de Família, que abarca cerca de 6.000 famílias, moradoras das comunidades Futuro Melhor e do Sapo e das ocupações Parada Pinto, Imirim e Leza Guimarães, todas no distrito da Cachoeirinha, Zona Norte de São Paulo. Essas famílias formaram, com apoio de uma rede interinstitucional e política, a Campanha “Atingidos pela PPP” (LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE, Lançamento da campanha Atingidos pela PPP, 04.09.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lançamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>, acesso em: 26 mar. 2021, às 11h10min).

quando incidente sobre perímetro demarcado como ZEIS, submete-se ao regime jurídico-urbanístico previsto na legislação federal. O Conselho Gestor não deixa de ser também uma reunião entre representantes, tanto do Poder Público quanto da sociedade civil (que contempla os atores já destacados) e também dos moradores. Porém, constitui um espaço de discussão e deliberação mais próximo ao território afetado e os representantes, parte deles na verdade, guardam proximidade maior com as pessoas atingidas pela intervenção. O regime jurídico da ZEIS,⁶⁸ com efeito, amplia o fórum, tornando-o mais aberto e poroso à participação e influência de sujeitos mais diversificados e, formada uma rede interinstitucional e popular de apoio, equipara ou mitiga as disparidades entre os participantes.

(iii) Processo e produto decisórios. O processo decisório concernente à implementação de projetos de PPP em ZEIS é composto de duas escalas. Uma mais ampla, de formação, conforme o regime jurídico das PPPs, em um fórum mais restrito, submetido a instrumentos participativos mais tímidos, quanto à sua influência no produto decisório. Cumpre registrar que, caso o projeto se refira a perímetro delimitado como ZEIS pela legislação municipal, o Conselho Gestor deve estar constituído antes da consulta pública do projeto de PPP, uma vez que se elege como um importante *player* nesta etapa primária do processo deliberativo. Há uma etapa mais restrita, de aprovação do projeto de PPP (que seria equivalente ao plano de urbanização para a construção de HIS em ZEIS de tipologia 1; ou projeto de intervenção em ZEIS de tipologia 3) pelo Conselho Gestor da ZEIS. Trata-se de um instrumento participativo mais influente sobre o produto decisório, comparada à consulta pública prevista no regime jurídico da PPP. Isso não quer dizer, necessariamente, que o Poder Público esteja totalmente submetido à deliberação do Conselho Gestor. Porém, sem dúvidas, a decisão de adotar medidas em sentido diverso daquela aprovada pelo Conselho Gestor exigirá do Poder Público o desencargo de ônus de justificação, pautado em argumentos jurídicos e técnicos, que podem ser, obviamente, contrapostos naquela seara ou, caso a discordância se refira a elementos de legalidade ou de razoabilidade/proporcionalidade,

⁶⁸ A despeito desta configuração legislativa, não são incomuns as empreitadas da Municipalidade no sentido do enfraquecimento de conselhos gestores de ZEIS. Talvez o caso mais emblemático seja a ZEIS do perímetro C-108, denominação atribuída sob a vigência da Lei nº 13.885/2004 (PDE de São Paulo de 2004). Neste episódio, o expediente utilizado foi a fragmentação do perímetro demarcado com ZEIS para fins de constituição de conselho gestor. O Município de São Paulo, como uma das medidas administrativas atreladas ao projeto Redenção, destinado à região conhecida em São Paulo como “Cracolândia”, deu início ao processo de constituição e eleição do Conselho Gestor da ZEIS-3 daquela região. Referido processo, entretanto, não observou a necessária transparência e mobilização da comunidade envolvida. Os interessados pouco sabiam sobre a natureza e as funções do Conselho Gestor. Além disso, apesar da referida ZEIS contemplar um território que abrange um total de nove quadras, o Município de São Paulo limitou a competência do Conselho Gestor apenas ao perímetro das quadras 37 e 38 do bairro Campos Elíseos, correspondente à intervenção do chamado “Projeto Redenção”. Com essa estratégia, os moradores do perímetro demarcado perderiam espaço na composição do Conselho Gestor referente ao território fragmentado.

judicialmente. Este é um ponto importante, a decisão, seja do Poder Público, seja do próprio Conselho Gestor, encontra limites relacionados à proteção de grupos vulneráveis (normalmente vinculados a elementos de legalidade) ou mesmo à priorização na promoção dos direitos e interesses destes grupos (normalmente relacionados a elementos de razoabilidade/proporcionalidade). Uma evidente diretriz é a compatibilidade do projeto de urbanização ou de intervenção com a vocação territorial atribuída pelo plano diretor, que especifica, em última análise, a função social daquelas propriedades urbanas e do perímetro em seu conjunto. Este é um limite da decisão majoritária, cujo transpasse poderá gerar o acionamento de mecanismos contramajoritários, ou seja, a atuação, judicial e extrajudicial, dos órgãos de controle (Defensoria Pública e Ministério Público). Aprovado, nas instâncias ampla e restrita do processo deliberativo, a execução do projeto deve ser fiscalizada pelo Conselho Gestor.

5 Experiência: Paiçandu Cultural

Não são incomuns os projetos de parcerias público-privadas incidentes em Zonas Especiais de Interesse Social. Em São Paulo, é possível destacar a experiência do Paiçandu Cultural, parceria público-privada para ativação de imóveis subutilizados.⁶⁹ A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, ao tomar contato com a situação, recomendou: (i) a suspensão do edital e do processo administrativo concernente ao Projeto Paiçandu Cultural, parceria público-privada na modalidade de concessão administrativa para construção, reforma, conservação, manutenção, zeladoria, ativação e operação de atividades complementares de quatro edifícios na Região Central e do Largo do Paiçandu, até a reformulação do projeto a partir de estudo técnico que, dentre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada, levando-se em consideração a existência de diversas ocupações populares em edifícios no perímetro de incidência. Referido estudo deveria medir os impactos sociais da implementação do projeto, sobretudo de eventuais remoções de população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade e as consequências sobre a vivência de população em situação de rua na região. No mais, o

⁶⁹ Segundo as informações que aportaram na Defensoria Pública, há cerca de 400 famílias que moram em dois dos prédios demarcados como ZEIS 3 e 5, contemplados na futura concessão, dentre eles o chamado “Complexo Boticário”, à Avenida Rio Branco 47-49. Além da provocação de movimentos sociais e professores universitários, faz-se especial referência ao Ofício 366/23-SC-SG, encaminhado, em cópia, para o Gabinete do Defensor Público-Geral e para o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, subscrito pela Exm.^a Presidente, pelo Ex.^o Vice-Presidente e pelas Comissões de Direitos Humanos e de Direito Urbanístico.

estudo deveria contrapor o projeto a outras formas de intervenção que privilegiem a permanência das famílias em suas moradias, associada a melhorias das condições de habitabilidade e segurança; (ii) o exercício do poder de autotutela para a anulação da audiência pública ocorrida em janeiro de 2023, uma vez que desassociada de um processo informativo e participativo mais robusto, voltado a incluir e permitir a manifestação da população em situação de vulnerabilidade e de rua que será diferencialmente atingida pelo projeto em seus interesses e direitos, como o direito à moradia adequada. A audiência pública, a única prevista no ciclo participativo, durou apenas uma hora e meia, deu-se de forma exclusivamente virtual e, para além da exposição superficial do projeto, não permitiu a adequada contribuição do público, revestindo-se claramente apenas do aspecto formal para legitimar decisões já tomadas e pouco sujeitas à alteração pela Municipalidade e demais pessoas jurídicas de Direito Público e Privado envolvidas. Após a elaboração do estudo técnico, a reformulação do ciclo participativo, contemplando novas oportunidades de consulta pública e de audiência pública, mas também a elaboração de material informativo em linguagem simples e o investimento em outras estratégias participativas para o acesso da população em situação de vulnerabilidade e de rua, como oficinas, cursos, visitas às ocupações (desde que haja acordo com as lideranças respectivas), assim como a montagem de comitês de moradores para um diálogo mais próximo e direto com os representantes do Poder Público; (iii) a imediata constituição e aparelhamento dos Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social verificados no perímetro de incidência do projeto, independentemente de sua tipologia, na hipótese de haver habitantes de baixa renda e em situações de vulnerabilidade, especialmente os moradores de ocupações em edifícios centrais, organizados ou não por movimentos sociais de luta por moradia e acesso à terra. A discussão do projeto no âmbito dos Conselhos Gestores deve se dar de forma prévia ao seguimento do curso do procedimento administrativo concernente ao Projeto Paiçandu Cultural, neutralizando-se, por ora, qualquer iniciativa de abertura de processo licitatório pertinente ao Projeto, sob pena de adoção de medidas judiciais, acionamento de órgãos fiscalizatórios de contas públicas e de improbidade administrativa dos agentes públicos envolvidos.

6 Considerações finais

A democracia, em sentido íntegro, é um importante referencial teórico. A democracia se revela em camadas. Não se resume à formação de colegiados de representantes e adoção de decisões por maioria. O tema estudado neste trabalho, projetos de PPP em ZEIS, é um daqueles que não necessitam apenas da decisão do Poder Público, mas de um robusto ciclo de participação popular que lhe confira legitimidade. Ocorre que processos deliberativos ampliados, quando têm o

propósito de serem reais, são complexos. Essa complexidade revela as camadas mais profundas da democracia. Democracia constitui-se, necessariamente, de justificação e debate público (camada deliberativa). A plenitude do debate público reclama, por sua vez, não apenas de plataformas, canais e ferramentas participativas (dimensão instrumental), mas uma série de estratégias para a superação de dificuldades diferencialmente opostas à participação de segmentos da população inseridos em situações de vulnerabilidade e circuitos de precariedade e violência. Essas estratégias referem-se à propulsão da participação dessas pessoas, tornando mais diverso o processo deliberativo (estratégias de acesso; participação inclusiva e afirmativa), e também à remoção de desequilíbrios e hierarquias entre os sujeitos já ambientados e tradicionalmente presentes nestes espaços e os “novos” sujeitos, distribuindo melhor as possibilidades de influência no produto decisório (estratégias de paridade; participação influente). A experiência demonstra que uma boa estratégia afirmativa e equilibradora é a atuação de uma rede interinstitucional e popular de apoio aos moradores, parte mais fragilizada dessa relação. A democracia, por fim, coloca limites às decisões adotadas pela maioria, baseados na proteção dos direitos fundamentais, especialmente de grupos vulneráveis e minoritariamente representados nas instâncias decisórias. A violação desses direitos poderá ser combatida por mecanismos contramajoritários, como a atuação de órgãos de controle e o controle jurisdicional da legalidade e da proporcionalidade/razoabilidade dos atos da Administração Pública. Adotou-se, neste trabalho, uma abordagem orientada pelo processo. Foram analisados os processos participativos previstos nos regimes jurídicos das parcerias público-privadas e da zona especial de interesse social – foram enfatizadas as legislações federal, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo. O escopo era analisar como, a partir destas legislações, o Estado estava organizado para responder às demandas dos cidadãos, enfatizados aqueles componentes de grupos populacionais mais vulneráveis/precarizados. Foram estabelecidos critérios e índices, tanto para o estudo apartado de cada regime quanto para a análise do entrecruzamento destes (projetos de parcerias público-privadas em perímetros demarcados como ZEIS). A aplicação do método demonstrou que o regime jurídico das ZEIS de tipologia 1 e 3, conforme o PDE de São Paulo, aprofundam e complexificam o processo participativo e decisório das parcerias público-privadas. Nesse sentido, há uma democratização da participação popular, pois desemboca-se no progresso no sentido da promoção de consulta mais ampla à população interessada, da formação de um fórum mais poroso à participação de diversos sujeitos, da maior possibilidade de igualdade destes sujeitos quando presente uma rede de apoio interinstitucional e popular, no direcionamento das ações para a proteção de interesses e direitos da população vulnerável/precarizada, que constitui, por si, um limite à decisão majoritária

cujo desrespeito aciona mecanismos contramajoritários, como em alguns casos relatados (normalmente em notas de rodapé). Em síntese, a ZEIS é um instrumento também da gestão democrática da cidade e, quando relacionada a outros institutos e instrumentos contratual-urbanísticos de intervenção, tem o condão de afirmar interesses sociais em oposição a interesses empresariais e, em última análise, democratizar os instrumentos participativos previstos em outros regimes cruzados e limiar a decisão da maioria na proteção de direitos fundamentais de pessoas vulneráveis.

Public-private partnership projects in special areas of social interest

Abstract: This study aims to analyze the participatory instruments provided for in the legal frameworks of public-private partnerships and special areas of social interest, isolated and jointly considered. For that, democracy is adopted, in its completeness, as a theoretical reference. Methodologically, criteria and indexes are chosen. As criteria, the following were chosen: extension of the deliberative space, plurality and equalization among the participants, influence on the decision-making product and limits to the deliberation for the protection and prioritization applied to vulnerable groups. It is concluded that the crossing between the regimes allows the democratization of the PPP. However, its practical verification depends on social mobilization strategies and the formation of an interinstitutional support network. If the majority decision affects rights, the possibility of judicialization remains.

Keywords: Public-private partnerships. ZEIS. Democracy.

Referências

- ABIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. *In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017.* São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. *In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.* 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal.* Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.* 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paula Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-164, jan./jun. 2019.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. *In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Parcerias Público-Privadas.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- HUNGARO, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada: a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel, 09.04.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-do-campos-elisios-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>, acesso em: 26 mar. 2021, às 10h07min, (LABCIDADE, 2020-a).
- LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. Lançamento da campanha Atingidos pela PPP, 04.09.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lancamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>, acesso em: 26 mar. 2021, às 11h10min (LABCIDADE, 2020-b).
- MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de ‘serviço público’, ‘serviço de relevância pública’ e ‘serviços de exploração econômica’ para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Luiz Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

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

FERREIRA, Allan Ramalho. Projetos de parcerias público-privadas em zonas especiais de interesse social. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 109-134, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART05.SP

Loteamentos, desmembramentos e expansão urbana: reflexões acerca do município de Juazeiro do Norte/CE

Diego Coelho do Nascimento

Doutor em Geografia, docente do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável e do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) e bolsista de produtividade da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). ORCID: 0000-0002-2123-5891.

Pedro George Sales Torres

Graduando em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA) e bolsista de iniciação científica da FUNCAP no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). ORCID: 0000-0002-9990-8531.

Cirlany Sousa Matos

Graduanda em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri (UFCA) e bolsista de iniciação científica do CNPq no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). ORCID: 0000-0002-2725-1358.

Resumo: O município de Juazeiro do Norte está localizado ao sul do estado brasileiro do Ceará, possui mais de 270 mil habitantes e é a principal cidade da Região Metropolitana do Cariri cearense. Dessa forma, o presente artigo objetiva analisar a expansão urbana no município em questão, concatenando os loteamentos e desmembramentos realizados no período compreendido entre 2000 e 2020, recorte temporal que compreende a data de elaboração do primeiro e único plano diretor de Juazeiro do Norte, até um ano anterior ao seu processo de revisão e atualização, iniciado em 2021. Para isso, utilizou-se abordagem quali-quantitativa, com objetivos exploratórios e explicativos de procedimentos mistos de levantamento bibliográfico e análise documental. Notou-se que Juazeiro do Norte vivencia uma fase de expansão urbana reforçada pelo aumento na criação de loteamentos e desmembramentos, mudando a configuração e a relação urbano-rural. Além disso, identificou-se a transformação de áreas rurais em urbanas.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano. Direito urbanístico. Juazeiro do Norte. Parcelamento urbano. Cidades médias.

Sumário: **1** Introdução – **2** Percursos metodológicos – **3** O surgimento de loteamentos urbanos: uma busca através da história – **4** Caracterização de Juazeiro do Norte e legislação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo – **5** Processos de registro dos loteamentos e o caso de Juazeiro do Norte – **6** A expansão urbana e o parcelamento do solo urbano de Juazeiro do Norte: uma análise entre 2000 e 2020 – **7** Breves considerações – Referências

1 Introdução

O processo construtivo do Direito à Cidade enquanto princípio político manifesta-se de forma latente como um produto social advindo de lutas políticas, reivindicações e interesses coletivos, não sendo derivado de uma evolução contínua, mas alvo de avanços e retrocessos ao ser analisado subjetivamente na trajetória histórica, social e cultural à qual está inserido.

O Direito à Cidade obteve a sua neófitia a partir dos pensamentos disseminados pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em seu livro “Direito à Cidade”, datado no ano de 1968. Lefebvre, por ser pensador marxista, entendia a construção das cidades capitalistas como uma forma de segregação das populações em vulnerabilidade socioeconômica (trabalhadores), as quais tinham a sua dignidade humana constantemente vilipendiada ao viverem em condições insalubres e inabitáveis no espaço urbano.¹ Lefebvre pensava o direito à cidade como um direito humano fundamental, que se constitui como um compromisso político na promoção da qualidade de vida, pelo Estado, aos sujeitos.

O “Direito à Cidade” é mais que um “direito”, mas um ideal, uma bandeira de luta que se deve ao fulcral papel exercido pelos movimentos sociais urbanos, com as reivindicações acerca das estruturas da vida urbana cotidiana, pois surge do pedido de socorro dos sujeitos marginalizados da cidade.² Segundo o Instituto Pólis, o Direito à Cidade é uma amálgama de direitos, o qual inclui o direito de habitar, usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar das cidades de forma igualitária. É um direito humano fundamental e um compromisso de defesa de um bem comum condizente à dignidade humana, tanto para a presente quanto para as futuras gerações.³

Todavia, para Maricato,⁴ a mera existência de normas positivadas não garante a verdadeira e significativa concretização do Direito à Cidade, ficando apenas no campo das ideias e não da prática. Quando não executados, há, sobretudo, um problema na aplicação e na fiscalização dos normativos, repercutindo em uma ineficácia social, quando o normativo não reverbera em resultados concretos à sociedade. Sob tal ótica, estudos aplicados sobre a análise do direito à cidade em âmbito local vêm se ampliando em virtude da luta pela efetividade do aludido

¹ LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

² BRANDT, Daniele Batista. O Direito à Cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16, 2018, Vitória – ES. *Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Vitória (ES): Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

³ O que é Direito à Cidade? *Instituto Pólis*, 2018. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁴ MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: Arte, p. 78-96, 2003.

direito, além de serem importantes para o diagnóstico de problemáticas do espaço urbano vivenciadas pelos sujeitos.

Dessa forma, o presente artigo estuda a região do Cariri, lugar em que os presentes pesquisadores residem, situada ao sul do estado do Ceará. O Cariri cearense é constituído por 29 municípios, dentre os quais, nove fazem parte de um conjunto urbano denominado Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri),⁵ local que constitui o segundo maior polo de desenvolvimento socioeconômico dessa unidade federativa, com características peculiares a outras regiões metropolitanas do Brasil, por ser situada no interior do estado e no extremo oposto da sua capital, Fortaleza.

Na RM Cariri se destaca a conurbação denominada triângulo CRAJUBAR, composta pelas principais cidades da localidade: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Dentre elas, o município de Juazeiro do Norte obteve significativa relevância por possuir a quarta maior economia do estado e a primeira da região da RM Cariri. O IBGE estima que a população juazeirense esteja em 278.264 mil habitantes, com densidade demográfica de 1.004,45 hab./km²; bem como a trigésima média salarial do estado e a terceira da região.⁶

Essas características fizeram com que o município de Juazeiro do Norte tivesse um paulatino crescimento urbano, necessitando da ampliação constante do parcelamento do solo, o qual nem sempre foi realizado de forma justa e planejada para a garantia de uma infraestrutura urbana digna para a população, acarretando problemáticas socioambientais e econômicas.

À vista disso, o estudo pretende analisar a expansão urbana no município de Juazeiro do Norte, concatenando os loteamentos e desmembramentos realizados no período compreendido entre 2000 e 2020. A partir de uma abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e explicativos de procedimentos mistos de levantamento bibliográfico e análise documental.

O estudo em questão se divide em sete seções, incluindo esta introdução, seguida pelos percursos metodológicos. A terceira seção busca compreender a trajetória da expansão urbana no país, a partir da discussão de autores clássicos e contemporâneos, enquanto a quarta seção apresenta e caracteriza o *locus* de pesquisa junto à análise da legislação sobre o uso e parcelamento do solo no âmbito federal e municipal. Enquanto a quinta e a sexta seção discutem os resultados dos achados, respectivamente sobre o processo de registro dos loteamentos em Juazeiro do Norte, seguido pela discussão das modificações urbanas ocorridas no recorte temporal estabelecido. Por fim, a sétima seção contribui com

⁵ CEARÁ. *Lei Complementar nº 78/2009*. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

⁶ IBGE. *IBGE Cidades: Juazeiro do Norte*. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 8 fev. 2022.

breves considerações, trazendo um compilado das descobertas e sugestões para a ampliação do estudo.

2 Percursos metodológicos

O presente estudo se classifica na abordagem qualiquantitativa, com objetivos exploratórios e explicativos de procedimentos mistos, utilizando-se, para isso, de levantamento bibliográfico e análise documental.

Para a consecução dos objetivos propostos, optou-se por um caminho metodológico de abordagem qualiquantitativa. A dimensão qualitativa se caracteriza pela análise e descrição do entendimento de fatores, cabendo ao pesquisador a interpretação subjetiva do material estudado, assim como o estudo dos impactos socioeconômicos e ambientais derivados do parcelamento do solo urbano. Por sua vez, a abordagem quantitativa considerou elementos quantificáveis por intermédio de ferramentas estatísticas, gerando informações sobre a quantidade de loteamentos e desmembramentos em Juazeiro do Norte-CE.⁷

O levantamento e análise bibliográfica e documental, segundo Gil,⁸ constituem-se como fonte rica e estável de dados, os quais necessitam de empenho e análise minuciosa por parte dos pesquisadores, com vistas a um resultado satisfatório. A revisão bibliográfica propicia a colocação do pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto.⁹ No âmbito do levantamento documental, Godoy¹⁰ argumenta que é compreendida como aquela que examina materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reexaminados visando a (re)interpretações.

Diante disso, Marconi e Lakatos afirmam que toda pesquisa implica levantamento de dados de variadas fontes, independentemente dos métodos ou técnicas empregadas. Esse levantamento é essencial para a construção do conhecimento sobre a temática que se investiga, assim o material utilizado aqui se constituiu na busca e análise de informações por meios digitais como em artigos acadêmicos e dissertações disponíveis no *Scientific Electronic Library Online (SciELO – Brasil)*, portais institucionais de dados como os do IBGE e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), assim como na legislação vigente no âmbito municipal e federal. Ao passo que os principais documentos analisados foram

⁷ ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.

⁸ GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

⁹ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

¹⁰ GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

disponibilizados pelas Secretarias de Infraestrutura (SEINFRA), Meio Ambiente e Serviços Públicos (SEMASP) e pela Autarquia Municipal de Meio Ambiente (AMAJU) de Juazeiro do Norte, obtidos por meio de requerimento oficial.

O *locus* da pesquisa e recorte temporal de 20 anos (2000-2021) não se deu ao acaso e compreende a data de elaboração do primeiro e único plano diretor de Juazeiro do Norte, até um ano anterior ao seu processo de revisão e atualização, iniciado em 2021. Este trabalho é parte de uma pesquisa maior, intitulada “Planejamento Urbano e Territorial em Juazeiro do Norte/CE: Repercussões e Inter-relações na Região Metropolitana do Cariri”, desenvolvida pelo Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) da Universidade Federal do Cariri (UFCA), em que, dentre outros objetivos, consta a análise dos principais processos, fenômenos, problemáticas urbanas e socioambientais presentes no território de Juazeiro do Norte/CE após a promulgação da Lei nº 10.257/2001, também conhecida por Estatuto da Cidade.

3 O surgimento de loteamentos urbanos: uma busca através da história

Historicamente, o Estado brasileiro se constituiu fundamentado num tecido social desigual, em particular ao que tange à mercantilização das terras nacionais e privação do acesso desta a alguns grupos como os negros. Inicialmente, no Brasil Colônia, a sesmaria (uma espécie de latifúndio colonial) seria o centro do processo de constituição do Estado no Brasil, o que permitiria que tanto a propriedade da terra quanto o Estado surgissem como instituições sociais.¹¹ Nesse regime, as terras eram “doadas” com o intuito de serem exploradas por mão de obra escrava, até então sem objetivos de mercantilização fundiária.

Em 1822, período que antecedeu a independência nacional, termina o regime da sesmaria, culminando na apropriação descomedida da terra que veio a estruturar parte dos grandes latifúndios, em um processo que o Estado permaneceu praticamente ausente, pois não havia legislação específica de regulamentação da aquisição de terras.¹² Tão somente 28 anos depois, em 1850, surge uma nova regulamentação, a chamada Lei de Terras.

A Lei de Terras é criada num período em que a mão de obra se encontra escassa, juntamente a uma crise nas lavouras de café, onde o Estado brasileiro empenhou-se na atração de novos imigrantes, incorporando uma legislação que

¹¹ URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Difel, 1979.

¹² SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

impedisse a perda de suas terras. No entanto, a Lei de Terras, na perspectiva jurídica e social, foi um tanto fantasiosa, conforme aponta Tavares,¹³ pois serviu para fortalecer o poder territorial das oligarquias regionais, em sua intenção “modernizante” de estabelecer formalmente um “mercado” de terras, já que estas só poderiam ser obtidas por “compra e venda”, mediante escritura registrada em cartório.

Sendo assim, para Silva,¹⁴ a Lei de Terras significou uma tentativa de regulação desse mercado, entretanto não obteve êxito no impedimento à apropriação de terras por meio das posses. Os mecanismos presentes na legislação, tal como as interpretações que eram dadas aos dispositivos legais, atrelados aos fatores sociais, políticos e econômicos da época, não impediram que as terras públicas continuassem sendo apropriadas, especialmente por fazendeiros. A acumulação de terras, para além da agricultura, propiciou os primeiros passos para a industrialização e, de acordo com Cardoso de Mello,¹⁵ a burguesia cafeeira foi a matriz social da burguesia industrial.

Mesmo como gestante da industrialização, a cafeicultura continuava a expandir-se e, com essa expansão, aumentava a especulação sobre a terra. Esta especulação intensificou-se a partir de 1900.¹⁶ Muitos foram os que adquiriram rapidamente imóveis rurais para se aproveitarem do movimento expansionista interiorizado, especulando e obtendo lucros sem precedentes, mesmo sem plantar nenhum pé de café.¹⁷

Incorporado ao processo histórico, Maricato¹⁸ descreve a postura adotada por parte do Poder Público, desde a necessidade de regulamentação até a estruturação física dos loteamentos, especialmente próximo às fazendas cafeeiras, orientados nas necessidades, até então desprezadas, de dar maior precisão ao loteamento, suas frações e suas dimensões, o alinhamento das fachadas, o nivelamento das vias e o que era chão público ou privado. Santos¹⁹ pontua sobre o direcionamento de investimentos públicos e privados de infraestrutura alocados na moldura destas fazendas, tudo agregava, automática e exponencialmente, valor a sua localização e a cada metro quadrado no continente destas antigas sesmarias.

¹³ TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FLORI, J. L. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

¹⁴ SILVA, Ligia Maria Osório. *Terras devolutas e latifúndios: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

¹⁵ MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

¹⁶ GONÇALVES, Juliano Costa; REYDON, Bastiaan Philip. Especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (org.). *Mercado de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p. 355-388.

¹⁷ MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

¹⁸ MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. Série Estudos urbanos. São Paulo: Hucitec, 1996.

¹⁹ SANTOS, Antonio da Costa. *Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1732–1992)*. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2002.

Com o advento das instalações industriais no país, as cidades passam a receber conotações de espaço urbano, evidenciando a falta de planejamento nos seus primórdios de formação, com a colossal reestruturação social, em que a população exclusivamente agrícola migrou para as cidades em busca de emprego e melhores condições de sobrevivência. Na prática, não ocorriam melhoras, pois os empregos ofertados ofereciam baixos salários e não existiam moradias próximas. Como resultado, o processo de crescimento, urbanização e as mudanças estruturais tornaram a sociedade complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, unificada, mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual.²⁰

Para Maricato,²¹ esse período originou a invasão estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais, no entanto, a dimensão e os fatos são dissimulados sob notável ardid ideológico. Sob esse viés, o trabalho para pessoas mais pobres nas indústrias não cobria os custos de reprodução da força de trabalho, não incluía o custo da mercadoria de habitação, fixado pelo mercado privado e, conseqüentemente, a formação da favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização.

Essa tendência também pode ser observada no desenvolvimento das cidades nordestinas e, não obstante, cearenses, que foram marcadas por características inerentes às desigualdades sociais e espaciais no campo. No Ceará, a partir da segunda metade do século XIX, as vilas, que protagonizaram o crescimento do Estado, foram se afastando em termos de população e crescimento econômico da capital Fortaleza, com exceção do município de Juazeiro do Norte, que, em 1960, atingiu o *status* de maior centro urbano do interior cearense.²²

O processo de urbanização em Juazeiro do Norte ocorreu de forma mais tardia, tendo-se em vista que a emancipação político-administrativa veio a ocorrer somente em 1911. O surto populacional advindo dos períodos de romaria, onde devotos de todo o Nordeste vêm periodicamente praticar atos de fé, devoção e pagamento de promessas no município, foi incentivado pelos fenômenos envoltos à figura do seu fundador, o Padre Cícero Romão Batista, e contribuíram para o crescimento demográfico, econômico e também, conseqüentemente, urbano.

Mais recentemente, no território cearense, em 1985, foram implementadas “políticas de desenvolvimento” embasadas no tripé indústria, agroindústria e atividades turísticas. As cidades médias do Ceará, em especial Juazeiro do Norte, foram

²⁰ FARIA, Vilmar Evangelista. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos estudos Cebrap*, mar. 1991.

²¹ MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

²² HOLANDA, Virginia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilde Baima. Cidades médias do Ceará, estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.

alvo dessas políticas, possibilitando uma expansão dos municípios em virtude da diversificação de bens e serviços.²³

Não obstante, esse desenvolvimento econômico local culminou com o processo de segregação social da população mais pobre, assim como ocorre nos grandes centros urbanos, à medida que “a morfologia urbana foi sendo alterada de acordo com as práticas socioespaciais que acabaram por produzir uma cidade que aos poucos foi assumindo características de fragmentação socioespacial e de segregação espacial urbana”.²⁴ Ou seja, a expansão urbana impulsionada pela atividade econômica tem por característica essa modificação do espaço urbano e sua centralidade, potencializando a especulação imobiliária e escoando a população vulnerável para as áreas periféricas.

Desse modo, a parcela da sociedade com maior regozijo econômico (elite) foi privilegiada em detrimento das classes pobres, e analisar a legislação que se refere ao parcelamento de solo se torna imprescindível dentro do processo de racionalização do espaço urbano. Apesar de sua finalidade, a legislação acompanha a tendência de não ser seguida em sua plenitude. Segundo Rolnik,²⁵ a lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania, ao passo que não consegue determinar sua forma final.

Com a neófitia da industrialização e do crescimento urbano brasileiro, no século XX, houve uma intensificação do processo de urbanização de glebas para abrigar novos contingentes populacionais. Todavia, esse aumento da população urbana não foi acompanhado da oferta de condições básicas de moradia correspondentes à dignidade dessas pessoas. Para Maricato, o crescimento urbano como fruto da exclusão social advém da comercialização do solo por um valor inacessível que não impulsionou a democratização do acesso à terra por meio da instituição da função social da propriedade.²⁶

Dessa forma, a ausência, no mercado imobiliário de solos acessíveis e urbanizados a grupos de baixa renda desencadeou um processo de crescimento urbano informal e desorganizado, ocasionando danos socioambientais que sujeitam grupos de vulnerabilidade socioeconômica a riscos e ao tolhimento do seu direito à cidade.

²³ HOLANDA, Virginia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilde Baima. Cidades médias do Ceará, estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.

²⁴ PEREIRA, Cláudio Smalley Soares. Transformações e permanências no processo de estruturação urbana de uma cidade média: Juazeiro do Norte – Ceará. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 13, n. 42, p. 307, jun. 2012.

²⁵ ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; 1999. p. 13.

²⁶ MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

As regulamentações legalmente estabelecidas possuem importantes papéis para tal cenário devido à imposição de regras de uso e ocupação do solo excludentes.²⁷

No que tange à legislação urbanística, são frequentes os casos de tolhimento das regras, sucedendo a ilegalidade do parcelamento do solo. A fraude nas normas é corriqueira no processo de registro e aprovação dos loteamentos, como na negativa das diretrizes de ocupação do solo, nas dimensões erradas dos lotes, na desobediência da doação de áreas públicas e institucionais, na ausência da documentação exigida, ou quando esta se encontra incorreta, na falta de aprovação do projeto ou na diferença entre o projeto aprovado e sua execução.²⁸

A maneira em que o solo é parcelado, utilizado e ocupado impacta direta e indiretamente todo o corpo social. Dessa forma, quando não há uma efetiva aplicação das obras de infraestrutura urbana, acarretam adversidades para o bem-estar da população, como também para a organicidade do município.²⁹

Em uma economia capitalista quem dita o mercado é a lei de oferta e demanda e quem pode pagar o maior preço. Então, a terra, enquanto ativo econômico, possui relevância incontestável para uso e ocupação do solo, onde se evidencia que os detentores do poder aquisitivo terão acesso a solo mais adequado a suas exigências. Nesse sentido, os proprietários de terras, os ofertantes no mercado, apenas as vendem quando há um demandante que ofereça um preço elevado o bastante para superar sua expectativa de ganhos com a propriedade da terra.³⁰

Ao ter em conta o processo brasileiro de urbanização acelerada e desordenado, nota-se o quão delicadas são as questões de infraestrutura, com escoamento da grande massa populacional pobre para regiões periféricas, seguido pelo processo de favelização, ocupação em áreas de risco ou de proteção ambiental, intensificando a degradação do meio ambiente.³¹

Em contrapartida, no perímetro urbano, há uma grande demanda por terrenos adequados para construção, com acesso a serviços básicos de infraestrutura, convivência, aparelhos públicos e de mobilidade urbana, onde são geralmente identificados alguns fenômenos que dificultam o acesso às terras apropriadas, tais

²⁷ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, Paranoá, Brasília, v. 19, p. 1.679-1.944, 2017.

²⁸ MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: Arte, p. 78-96, 2003.

²⁹ PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula Valéria Coiado. Os loteamentos urbanos e seus impactos ambientais e territoriais: o caso do loteamento Villagio II na cidade de Bauru-SP. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, Tupã, v. 1, n. 3, 2013.

³⁰ GONÇALVES, Juliano Costa; REYDON, Bastiaan Philip. Especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (org.). *Mercado de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p. 355-388.

³¹ REYDON, Bastiaan Philip; PLATA, Ludwig Einstein Agurto. O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 24, 1996, Campinas-SP. *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC*. Campinas (SP): ANPEC, 1996.

como: a falta de terra com os requisitos básicos para construção, grandes vazios urbanos, por conta dos preços elevados ocasionados pela especulação imobiliária, e, em consequência, a transformação de terras rurais em urbanas.

Por conseguinte, analisar-se-ão os dispositivos legais a versar sobre o parcelamento do solo, afinal, à terra, enquanto ativo econômico, interligam-se as questões jurídicas e sociais, de modo que a noção legal é essencial para a formação do conhecimento sobre o espaço urbano.

4 Caracterização de Juazeiro do Norte e legislação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo

O município de Juazeiro do Norte, localizado ao sul do Ceará, encontra-se geograficamente posicionado num perímetro central entre as principais capitais do Nordeste, facilitando o fluxo de mercadorias e pessoas. Os primórdios da formação juazeirense remontam e se entrelaçam ao líder político e religioso, Pe. Cícero Romão Batista. No século XIX, a então Fazenda Tabuleiro Grande adquire conotações de povoado, o Joaseiro, ocorrido pela mudança do Pe. Cícero da cidade de Crato para o povoado vizinho, seguido pelo episódio em uma de suas missas, o “Milagre da Hóstia”, acontecimento esse que adquiriu proporções inimagináveis, tendo a notícia percorrido todo o Brasil, sobretudo o Nordeste, tal como descreve Della Cava:

No dia 1º de março de 1889, Maria de Araújo era uma das várias devotas que se encontravam na capela de Joaseiro para assistir à missa e acompanhar os rituais que se celebravam, todas as sextas-feiras do mês, em honra ao Sagrado Coração de Jesus. Foi uma das primeiras a receber a comunhão. De repente, caiu por terra e a imaculada hóstia branca que acabava de receber tingiu-se de sangue. O fato extraordinário repetiu-se todas as quartas e sextas-feiras da Quaresma, durante dois meses.³²

Consequentemente, o acontecimento despertou a atenção e a curiosidade da população. Disso, impulsionados pela fé, milhares de pessoas paulatinamente começaram a se deslocar até a região, culminando no processo de crescimento e desenvolvimento local, adquirindo *status* de município com a aprovação da Lei nº 1.028/1911.

Na atualidade, a cidade de Juazeiro do Norte (JN/CE), localizada na região do Cariri cearense, é caracterizada por alguns estudiosos como cidade de porte médio.³³ JN/CE junto aos municípios de Crato e Barbalha formam o “triângulo

³² DELLA CAVA, Ralph Della. *Milagre em Joaseiro*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 50.

³³ CASTELLO BRANCO, Maria Luisa Gomes. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *Cidades Médias: Espaços em Transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 89-111.

CRAJUBAR”, conurbação gestada pelo processo de expansão urbana e territorial, fenômeno caracterizado pela impossibilidade de identificar na paisagem onde começam e terminam os limites territoriais dos municípios. Contudo, mesmo com tal configuração espacial, o município de JN/CE sobrepõe-se aos demais municípios, conforme indicam dados do IBGE (2021), apresentando-se como a 4ª maior economia dentre os 184 municípios cearenses.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009, que versa sobre a criação da Região de Metropolitana do Cariri (RM Cariri), JN/CE passou a integrar a RM do Cariri cearense, composta também pelos municípios de Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. Configurando-se enquanto uma rede de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.³⁴ Todavia, nota-se que JN/CE, em relação aos demais municípios do arranjo, vivencia um processo mais expressivo de urbanização e crescimento econômico e concentra muitas iniciativas públicas e investimentos privados no que tange à expansão do solo urbano (com a comercialização de loteamentos e desmembramentos), culminando na verticalização da cidade, expansão da oferta de serviços especializados na área da saúde e universitária, constituição de polo gastronômico, assim como na indústria, comércio popular e turismo religioso.

Nesse ínterim, alguns contrastes são identificáveis empiricamente e constatados a partir da análise dos dados, de modo que o IBGE estima que, em 2021, a população juazeirense estivesse em 278.264 mil habitantes, numa densidade demográfica de 1.004,45 hab./km², sendo que 96% desse contingente vive em área predominantemente urbana.³⁵

A partir desses dados, ressalta-se que cidades com alta densidade são mais vulneráveis à ocupação de áreas frágeis ambientalmente por contingentes populacionais de baixa renda, possibilitando a degradação ambiental e inserindo as populações em áreas de risco.³⁶

Diferentes normativos jurídicos regulamentam o parcelamento do solo nas esferas de organização político-administrativa do Brasil. Em âmbito federal, a prática é positivada pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que teve sua origem no momento de intensa expansão urbana, anterior ao Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, a qual legitima e orienta o desenvolvimento urbano e o direito à cidade em território brasileiro.

³⁴ CEARÁ. *Lei Complementar nº 78/2009*. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

³⁵ BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades: Juazeiro do Norte*. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 8 fev. 2022.

³⁶ IPECE. *Perfil Municipal de Fortaleza*. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_30_13_abril_2012.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

A Lei nº 6.766/79, em seu art. 2º, designa duas formas de parcelamento do solo: o loteamento e o desmembramento. Ambas tangem a subdivisão da gleba, área que ainda não foi objeto de urbanização em lotes, áreas menores servidas de infraestrutura básica para edificações. A primeira estabelece a obrigatoriedade de doação de terras, as quais passam a ser de domínio público, para novas vias de circulação e construção de equipamentos. Já nos desmembramentos ocorre o aproveitamento do sistema viário existente.

O art. 3º da legislação mencionada restringe o parcelamento do solo para finalidades urbanas apenas em áreas oficialmente estabelecidas como urbanas. Proíbe loteamentos em circunstâncias de alagamento e inundações, com condições geológicas inadequadas para edificação, aterrados com materiais nocivos à saúde, com declividade superior a 30%, bem como em áreas de preservação permanentes ou poluídas a ponto de impedir condições sustentáveis para habitação.

Os loteamentos devem ser compostos de infraestrutura básica, implantada pelo loteador, consistindo em “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.³⁷ Conforme o art. 2º, parágrafo 6º, no caso das zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, ademais, devem dispor de soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. Cabe aos municípios definirem os usos permitidos e os índices urbanísticos, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

A Lei nº 6.766/79 estabelece que a proporcionalidade de áreas doadas deve ser consoante a densidade prevista de ocupação, as quais serão reverberadas em sistemas de circulação, como as vias públicas, a implantação de equipamentos urbanos, como os de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, drenagem de águas pluviais e rede telefônica, também os comunitários, destinados à saúde, educação, cultura e similares, bem como os espaços de lazer de uso público. Após aprovado, essas áreas do loteamento não poderão ter sua destinação alterada. Consoante ao art. 13 da Lei nº 6.676/66, o papel de avaliação e autorização dos parcelamentos é restrito aos municípios e ao Distrito Federal, salvo em casos que caberá ao governo estadual disciplinar a aprovação, com os loteamentos e desmembramentos localizados em áreas superiores a 1.000.000m², de interesse especial, limítrofes ou pertencentes a mais de um município.

A Carta Magna do Brasil de 1988 define em seu art. 182 que o Poder Público Municipal deve desenvolver uma política de desenvolvimento urbano com o fito

³⁷ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.³⁸ Com base nesses princípios, foi aprovada a Lei nº 10.257/2001, a qual orienta o uso da propriedade urbana para o bem dos sujeitos e do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade prevê contribuições acerca do uso e parcelamento do solo. Cria uma política urbana alicerçada em um plano de desenvolvimento socioeconômico das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas, tendo em suas diretrizes o inciso VI do art. 2º, que versa sobre o ordenamento e controle do uso do solo, a simplificação da legislação acerca da temática para redução dos custos e aumento das ofertas, como também a utilização de procedimentos que visem diminuir os impactos ambientais e economizem os recursos naturais.

A Lei nº 10.257/2001 também alude à possibilidade de a legislação municipal determinar o parcelamento do solo, estabelecendo condições e prazos para sua resolução, notificados no Cartório de Registro de Imóveis pelo Poder Executivo do município. O Estatuto da Cidade concebe o Plano Diretor Municipal (PDM), um mecanismo de planejamento e execução de uma política urbana e expansão da cidade.

O PDM é tido como um instrumento garantista da função social que a cidade deve desempenhar, atendendo às reivindicações dos munícipes, cumprindo as “exigências fundamentais de ordenação da cidade”.³⁹ A proposta deve ser positivada em uma lei municipal específica. Dessa forma, depois de elaborada, para ser executada, deve ser votada e aprovada pelo Poder Legislativo do município.

Para sua consecução, as exigências contidas no plano devem ser anexadas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual do município. A lei terá vigência de dez anos e, após esse período, deverá ser atualizada. O PDM deve primar por um processo construtivo, democrático e participativo, com a realização de audiências públicas e trocas com a sociedade civil organizada, bem como tornar público e fornecer o acesso a documentos e informações do processo.⁴⁰

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU⁴¹) do município de Juazeiro do Norte-CE, Lei nº 2.570, traz importantes considerações sobre o desenvolvimento

³⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

³⁹ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁴⁰ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁴¹ O PDDU de Juazeiro do Norte se circunscreve apenas em área urbana e, por isso, tem essa nomenclatura antiga, por ser anterior ao próprio Estatuto da Cidade e só hodiernamente (2021-2022) estar passando por um processo de revisão.

urbano no município. Primeiro e único, o PDDU de Juazeiro do Norte foi elaborado no ano de 2000, dessa forma, há mais de dez anos está desatualizado. Em 2021, iniciou-se o seu processo de revisão e atualização, com previsão de término para o final de 2023. Como os demais planos diretores, seguem as normas, princípios e diretrizes da Lei nº 6.766, no que tange ao parcelamento do solo e de qualquer atividade que interfira na organização físico-territorial da cidade.

Relativamente ao uso e ocupação, divide o território do município em zoneamentos, áreas com características particulares, as quais devem ser incentivadas perante suas potencialidades, com o oferecimento de infraestrutura e serviços públicos voltados para a garantia do direito à cidade, organização do município e diligências ambientais. A autorização do parcelamento do solo deverá observar os zoneamentos definidos e suas peculiaridades.⁴²

O PDDU considera, para o estabelecimento das obrigações nele contidas, as particularidades e a realidade presente na cidade. Assim, no que se refere ao parcelamento do solo, Juazeiro do Norte possui características próprias das regulamentadas na Lei nº 6.766/79. Acrescenta, no art.84 da Lei nº 2.570, a proibição de loteamentos e desmembramentos em “áreas de ocorrência de associações vegetais relevantes, locais com ocorrência de conjuntos de importância histórica, paisagística e cultural; e nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos d’água”.⁴³

Também determina que 40% da área total devem ser destinados a finalidades públicas, excluídos os loteamentos destinados à indústria e áreas maiores que 15.000 m², que poderão ter o percentual refeito. Do total das áreas públicas, 20% devem ser remetidos para o sistema viário, 15% para as áreas verdes e 5% para espaços institucionais. O PDDU de Juazeiro do Norte também obriga os loteadores à doação de 5% da gleba, designada para um Fundo de Terras Públicas, sobretudo, para assentamentos populares.⁴⁴

Em caso de aprovação do loteamento, as áreas destinadas ao setor público não poderão ser alteradas, excluídos os casos de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, nesta hipótese, realizado enquanto nenhum lote dispuser de venda, mediante autorização do Poder Público Municipal e, quando couber, do Federal.

⁴² JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

⁴³ JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

⁴⁴ JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

A lei municipal também responsabiliza o loteador pela construção de redes e equipamentos para o abastecimento de água potável, energia elétrica, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e obras de pavimentação. O vendedor deverá prestar garantia à Prefeitura, equivalente ao orçamento previsto das obras, em casos de não execução. Poderá ser mediante hipoteca, fiança bancária, seguro-garantia e pagamento em dinheiro, ambas as garantias são liberadas paulatinamente no decurso de execução das obras.

5 Processos de registro dos loteamentos e o caso de Juazeiro do Norte

Aqui serão sucintamente explanados os procedimentos de regularização dos loteamentos, sob ótica jurídica perante o Poder Público. A princípio, o proprietário da gleba apresentará a planta do imóvel, contendo características físicas do espaço a ser loteado, acompanhado de um requerimento solicitando à Prefeitura orientações nas plantas apresentadas para o uso do solo, traçados dos lotes, sistema viário, espaços livres e destinados para a construção de equipamentos urbanos e comunitários, exceto as cidades com o número de habitantes inferior a 50 mil e aquelas cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se localize.

Posteriormente, segundo o art. 9º da Lei nº 6.766, o loteador apresentará o projeto de parcelamento, contendo desenhos, memorial descritivo, certidão atualizada da matrícula da gleba (título de propriedade) expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, certidão de ônus reais, certidão negativa de tributos municipais e cronograma de execução das obras, as quais terão um prazo máximo de quatro anos.

Cabe às legislações municipais definirem os prazos de aprovação ou reprovação dos projetos, além da aceitação ou recusa das obras realizadas. Nos casos em que as legislações municipais não estabelecerem um tempo mínimo, serão fixados 90 dias para a aprovação ou rejeição dos projetos e 60 dias para a aceitação ou recusa das obras realizadas pelo loteador. Já nas situações em que não ocorra uma resposta do órgão público, o pedido será tido como rejeitado, no caso dos projetos, ou recusado, no caso das obras.

Em caso de aprovação, o interessado sujeitará o loteamento ou desmembramento ao registro imobiliário, no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), no prazo de 180 dias, contados a partir da data de aprovação. Logo após, para haver comercialização, será enviado ofício ou procedimento pelo CRI ao Ministério Público, comunicando o pedido de registro.

O PDDU de Juazeiro do Norte complementa algumas diretrizes da Lei nº 6.766 no processo de registro dos loteamentos e desmembramentos. Consoante a legislação Federal, o interessado deverá solicitar as diretrizes da Prefeitura para

parcelamento do solo, enviando a identificação da propriedade, o registro imobiliário e requerimento com informações espaciais da área a ser loteada. Posteriormente, o órgão municipal competente, no caso de Juazeiro do Norte é a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), estabelecerá as diretrizes urbanísticas, indicando:

- a) as principais vias de comunicação existentes ou projetadas, em articulação com o sistema viário municipal;
- b) os locais preferenciais para praças e áreas verdes;
- c) os locais preferenciais destinados a equipamentos comunitários;
- d) as faixas sanitárias de terreno necessárias ao escoamento de águas pluviais;
- e) as faixas *non aedificandi* de que trata a presente Lei.⁴⁵

Logo, o loteador, embasado nas diretrizes previamente estabelecidas pela SEINFRA, enviará o projeto, fornecendo o título de propriedade, certidão atualizada da matrícula da gleba, de ônus real e negativa de tributos municipais, como também desenhos e memoriais descritivos da área a ser parcelada, bem como cronograma de execução das obras, o qual não poderá exceder o prazo de dois anos, divergindo da legislação federal, que estipula um prazo máximo de quatro anos.

Com o fito de prevenir ocorrências que gerem degradação ambiental, os projetos também devem passar por licenciamento ambiental anteriormente realizado pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente, SEMACE, conforme exigência do art. 11, inciso II, da Lei Estadual nº 11.411/1987. No entanto, a Lei Federal Complementar nº 140/2011 atribuiu de forma específica a competência dos municípios de licenciar atividades de impacto ambiental de âmbito local, como nos loteamentos, fornecendo segurança jurídica ao procedimento realizado pelos órgãos municipais competentes.

Segundo a Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU), órgão público municipal encarregado pelo licenciamento ambiental do município em análise, o procedimento ocorre perante apresentação do projeto, mediante entrega dos documentos já mencionados, tendo o órgão autonomia de solicitar documentações, projetos e estudos complementares pertinentes à análise. Outrossim, afirma que “todos os loteamentos com licença ambiental emitida pela AMAJU estão regulares do ponto de vista urbanístico, cartorial e jurídico”(AMAJU, 2022).⁴⁶

⁴⁵ JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

⁴⁶ AUTARQUIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE JUAZEIRO DO NORTE- AMAJU. *Ofício nº 106/2022 em resposta à solicitação de Informações sobre Loteamentos*. Mensagem recebida por e-mail em 25 fev. 2022.

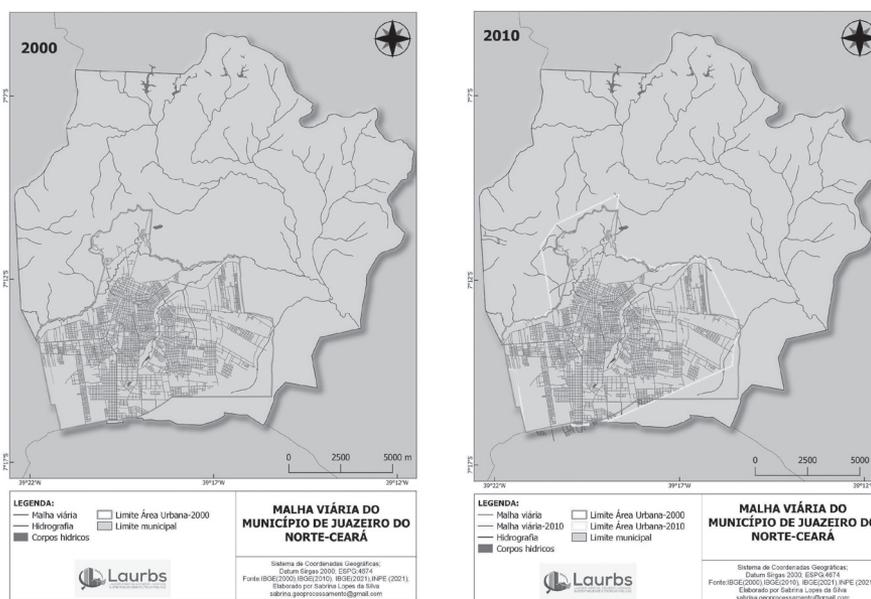
6 A expansão urbana e o parcelamento do solo urbano de Juazeiro do Norte: uma análise entre 2000 e 2020

A reprodução do espaço urbano é um reflexo da última etapa do processo de urbanização global, onde se defronta com uma realidade urbana nos moldes contraditórios de reprodução do espaço, culminando em conflitos em todos os níveis sociais.⁴⁷ Então, a partir da primeira década do século XXI, Juazeiro do Norte inicia o processo intensificado de expansão urbana, tendo por aparato legal o recém-aprovado PDDU, à época, com modificações na Planta de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

É imprescindível compreender essa expansão do espaço urbano, posto que o espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço.⁴⁸

A figura 1 representa a Planta Urbana de Juazeiro do Norte no ano 2000, onde é possível observar o espaço em franco crescimento. Em seguida, na figura 2, referente ao de 2010, demonstra-se a partir das linhas em destaque, como o processo de urbanização se intensificou.

Figura 1 – Planta de Juazeiro do Norte, respectivamente 2000 e 2010



Fonte: Elaboração dos autores.

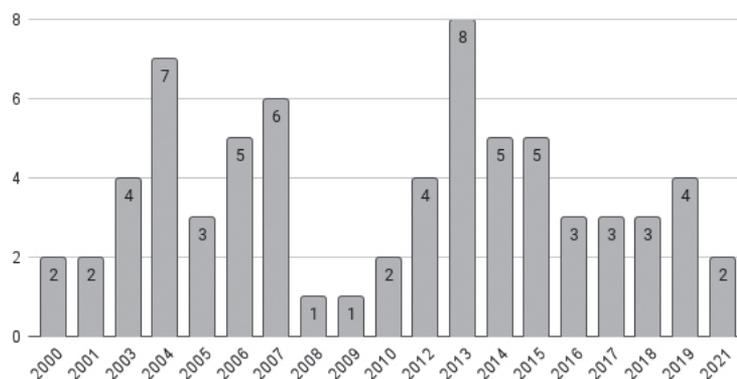
⁴⁷ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: Novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Labor Edições, 2007.

⁴⁸ CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1993.

Tendo por propósito definir uma série histórica para compreender o comportamento da expansão urbana de Juazeiro do Norte, os procedimentos aplicados para o levantamento dos dados da pesquisa culminaram com a identificação de um universo total de 70 loteamentos e 20 registros de desmembramentos (gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantitativo de loteamentos aprovados em Juazeiro do Norte entre 2000 e 2021

LOTEAMENTOS APROVADOS ENTRE OS ANOS DE 2000 A 2021 EM JUAZEIRO DO NORTE/CE



Fonte: elaboração dos autores, 2021.

O gráfico 1 demonstra a quantidade de loteamentos criados nos últimos 20 anos, nota-se que nos primeiros dois anos do PDDU (2000 e 2001) foram criados somente quatro loteamentos. Todavia, nos anos de 2004 e 2007, houve um aumento exponencial dos loteamentos no município, seguido de uma redução entre os anos de 2008 e 2012. Enquanto o ano de 2013 é marcado pelo maior quantitativo de novos loteamentos criados, com um total de oito, os anos seguintes são marcados por uma redução gradativa na criação de loteamentos.

Em seguida, o gráfico 2, considerando que a categoria de desmembramentos terá por fim que aproveitar o sistema viário existente, estando o município num processo de expansão, apresenta um número mais baixo de desmembramentos ao ser comparado com os loteamentos. Na série histórica, há registros até 2015, onde as maiores altas ocorreram em 2017 e 2011, permanecendo estável nos anos seguintes.

Gráfico 2 – relação de desmembramentos aprovados no município de Juazeiro do Norte entre 2000 e 2021



Fonte: elaboração dos autores, 2021.

Cabe enfatizar os atores que estiveram envolvidos nestes processos de construção do espaço urbano. No plano teórico, Corrêa⁴⁹ ilustra os principais produtores do espaço: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos. Como cada grupo atua com vistas aos seus interesses, conseqüentemente os detentores do poder e dos meios de produção se sobressaem às classes minoritárias.

Em Juazeiro do Norte os atores supracitados possuem forte atuação seja na produção do espaço em áreas centrais supervalorizadas, na criação de novas centralidades comerciais e de serviços e/ou em processos de gentrificação etc. No município em questão, ocorre o processo de descentralização, originando novos subcentros comerciais intraurbanos, enquanto surgem novos bairros da elite, além do aumento de áreas com infraestrutura precária destinada à população mais pobre.

Nesse ínterim, surgem questionamentos sobre quais foram as gestões municipais atuantes neste recorte temporal de criação de loteamentos e desmembramentos. Carlos Cruz (Partido da Frente Liberal) esteve à frente do Executivo municipal entre os anos de 2001 e 2004, período marcado pelo início da criação de loteamentos no pós-Estatuto das Cidades, com destaque para o ano de 2004 pela quantidade de loteamentos e desmembramentos criados. Já na primeira gestão de Raimundo Macêdo (Partido da Social Democracia Brasileira), entre 2004 e 2008,

⁴⁹ CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1993.

verificou-se um aumento expressivo na criação de loteamentos e desmembramentos, respectivamente 15 e 6.

Nos anos de 2008 a 2012, na gestão Manoel Santana (Partido dos Trabalhadores), houve uma redução na criação de loteamentos, totalizando seis, enquanto na série histórica registra-se o maior número de desmembramentos aprovados, com o total de sete. A partir de 2012, há um declínio na aprovação de desmembramentos, sendo o último aprovado em 2015. Na segunda gestão de Raimundo Macêdo (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), há registros do maior quantitativo de novos loteamentos, com o total de 21. Por fim, nos anos de 2017 a 2020, com atuação de Arnon Bezerra (Partido Trabalhista Brasileiro), foram criados nove loteamentos.

Os atores que promovem a especulação imobiliária e direcionam a produção do espaço urbano para os seus interesses geralmente estão à frente dos negócios de construção e revendas do solo (ou são proprietários de expressivos grupos industriais, comerciais e de serviços). Conforme Maricato, os capitalistas e os proprietários de terra dos setores da construção e expansão imobiliária detêm o real poder e definem as realizações orçamentárias municipais,⁵⁰ onde grandes obras de infraestrutura urbana contribuem com a especulação fundiária com a falta da democratização à terra para moradia. Em Juazeiro do Norte, bairros como Lagoa Seca, Jardim Gonzaga, Planalto e Cidade Universitária concentram os loteamentos e desmembramentos de preços elevados. Dado que os terrenos de maior preço serão utilizados para a construção dos melhores empreendimentos e residências em vistas do atendimento da demanda elitizada.

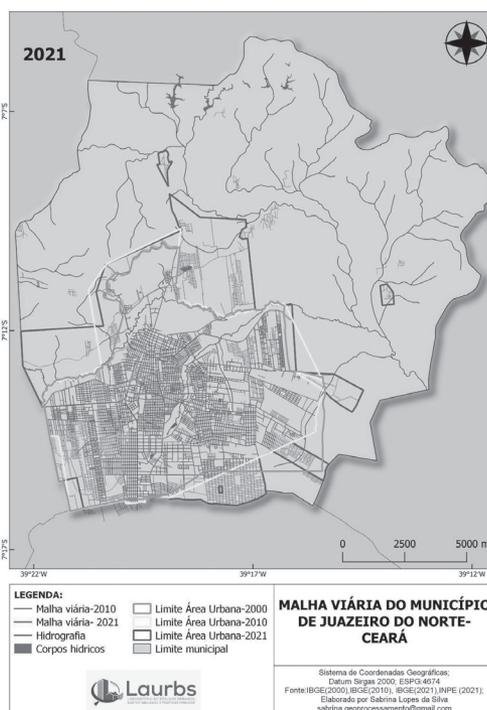
Os loteamentos mais distantes dos corredores comerciais e de serviços, alguns inclusive em áreas rurais, que de acordo com os dispositivos legais não poderiam ser transformados em terras urbanas, possuem preços maiores e são utilizados na construção de residências menores e com menor conforto arquitetônico a serem habitadas pelos que dispõem do menor poder aquisitivo. Loteamentos esses autorizados pelo Poder Público, que contribuem com o distanciamento dessas populações das áreas centrais, muitas vezes, sem a oferta de infraestrutura básica e equipamentos públicos básicos. O principal exemplo é o bairro Campo Alegre, loteado em meados do ano 2000, anterior ao próprio Estatuto da Cidade, no qual, até a atualidade, a grande maioria dos arruamentos não possui calçamento, são poucas as áreas de lazer e esporte, dentre outras problemáticas.

A nova planta urbana municipal (figura 2) trouxe alguns dados inquietantes da nova configuração do espaço urbano juazeirense. Áreas anteriormente rurais,

⁵⁰ ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 157.

como o Carité, assim como as vilas Fátima e Três Marias, adquiriram *status* de bairro. Uma localidade, dita privilegiada, onde se encontra uma fábrica do Grupo São Geraldo, produtora do refrigerante de caju (cajuína), dentro do perímetro urbano, também adquiriu o *status* de bairro, o São Geraldo, a partir da divisão de outro, o bairro Antônio Vieira. Destacando-se os maiores bairros do município em área territorial, o Frei Damião e o Campo Alegre, considerados os mais periféricos no território. Com o ritmo atual de crescimento e aumento populacional, estima-se que dentro de pouco tempo a zona urbana ocupará todo o espaço territorial do município, podendo ocorrer a extinção de áreas rurais destes, seguindo a tendência dos grandes centros urbanos.

Figura 2 – Planta de Juazeiro do Norte ano de 2021



Fonte: Elaboração dos autores.

Infere-se, na atual configuração e fragmentação do espaço, uma divisão articulada que é expressão espacial de processos sociais, ou seja, um reflexo da sociedade.⁵¹ Afinal, fenômenos como a segregação socioespacial são de cunho

⁵¹ CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1993.

histórico e estrutural da organização social brasileira e fazem com que, de um lado, tenhamos áreas centrais, não somente geograficamente, de especulação e voltadas a grupos de alto rendimento; e de outro, loteamentos baratos e de infraestrutura mínima. Essa segregação é, em realidade, um processo que origina a tendência a uma organização espacial em áreas de “forte homogeneidade social interna e de forte disparidade entre elas”,⁵² resultando em problemáticas diversas para as camadas mais pobres (transporte público precário, habitações em áreas de risco, ausência de saneamento básico etc.).

7 Breves considerações

O estudo em questão teve por propósito analisar a dinâmica de expansão urbana na cidade de Juazeiro do Norte/CE e suas implicações socioespaciais a partir da criação de loteamentos e desmembramentos. Constatou-se na formação territorial do município a tendência histórica nacional de problemáticas no uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, privilegiando determinados grupos em detrimento de uma maioria que não é integrada ao processo.

Nesse sentido, identificaram-se também os inúmeros loteamentos e desmembramentos realizados, ademais, destacou-se a transformação de áreas rurais em urbanas, nas quais, órgãos oficiais do poder municipal, SEINFRA e AMAJU, afirmam que estas aprovações seguem as premissas e diretrizes legais, apesar de casos concretos em que o mínimo garantido por lei não é atendido. No entanto, aqui abrem-se espaço para estudos posteriores de mapeamentos e pesquisa aos *locus* em questão, em busca da confrontação entre o que se afirma e a realidade local, além de possíveis irregularidades nos loteamentos aprovados, no recorte temporal aqui abordado, em Juazeiro do Norte.

Por fim, esse estudo preliminar lançou possibilidades para que novos estudos possam aprofundar a atuação dos atores na expansão urbana, na falta de infraestrutura, haja vista a elaboração de políticas urbanas e sociais que venham a atender as populações que mais sofrem com os impactos ocasionados pelas especulações e uso do solo.

Agradecimentos

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pelo apoio financeiro essencial para a realização desta pesquisa, e ao Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) da Universidade Federal do Cariri (UFCA), por fomentar e abrigar pesquisas dessa natureza.

⁵² CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Trad. de Arlene Caetano, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 204.

Subdivisions, developments and urban expansion: reflections on the municipality of Juazeiro do Norte

Abstract: The town of Juazeiro do Norte is situated in the southern region of the Brazilian state of Ceará, with a population exceeding 270,000 residents. It serves as the primary city within the Metropolitan Region of Cariri. This article's objective is to assess urban expansion within the municipality, specifically focusing on land subdivisions and developments that occurred between 2000 and 2020. This time frame corresponds to the inception of Juazeiro do Norte's initial and sole Master Plan, up until a year before its process of revision and update commenced in 2021. The study employs a qualitative-quantitative approach, with exploratory and explanatory objectives, utilising a blend of literature review and document analysis. It has been observed that Juazeiro do Norte is presently undergoing a phase of urban expansion, driven by an increased number of land subdivisions and developments, which in turn is reshaping the urban-rural landscape and dynamics. Furthermore, the transformation of rural areas into urban ones has been identified.

Keywords: Urban development. Urban planning. Juazeiro do Norte. Land subdivision. Medium-sized towns.

Referências

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

AUTARQUIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE JUAZEIRO DO NORTE – AMAJU. *Ofício nº 106/2022 em resposta à solicitação de Informações sobre Loteamentos*. Mensagem recebida por e-mail em 25 fev. 2022.

BRANDT, Daniele Batista. O Direito à Cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: Da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16, 2018, Vitória – ES. *Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Vitória (ES): Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CASTELLO, Maria Luisa Gomes Branco. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *Cidades Médias: Espaços em Transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 89-111.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

- CEARÁ. Secretaria das Cidades, 2018. Região Metropolitana do Cariri. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/regiao-metropolitana-do-cariri/>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- CEARÁ. *Lei Complementar nº 78/2009*. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1993.
- CAVA, Ralph Della. *Milagre em Joazeiro*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- FARIA, Vilmar Evangelista. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos estudos Cebrap*, 1991.
- FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Paranoá*, Brasília, v. 19, p. 1679-1944, 2017.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2010.
- GONÇALVES, Juliano Costa; REYDON, Bastiaan Philip. Especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (org.). *Mercado de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p. 355-388.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.
- HOLANDA, Virgínia Célia Cavalcante de. Transformações socioespaciais das cidades médias cearenses. *Revista de Geografia, Recife*, vol. 28, n. 1, p. 4-13, 2011.
- HOLANDA, Virgínia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilde Baima. Cidades médias do Ceará, estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.
- IBGE. *IBGE Cidades: Juazeiro do Norte*. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- IPECE. *Perfil Municipal de Fortaleza*. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_30_13_abril_2012.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.
- JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. Série estudos urbanos*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal. Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Arte, p. 78-96, 2003.
- MARICATO, Ermínia. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

O que é Direito à Cidade? *Instituto Pólis*, 2018. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

PEREIRA, Cláudio Smalley Soares. Transformações e permanências no processo de estruturação urbana de uma cidade média: Juazeiro do Norte – Ceará. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 13, n. 42, p. 300-314, jun. 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>. Acesso em: 11 maio 2023.

PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula Valéria Coiado. Os loteamentos urbanos e seus impactos ambientais e territoriais: o caso do loteamento Villaggio II na cidade de Bauru-SP. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, Tupã, v. 1, n. 3, 2013.

PONTES, Maria Beatriz Soares. As mudanças no processo produtivo capitalista e suas repercussões nas cidades médias nordestinas. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (org.). *Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 327-346.

REYDON, Bastiaan Philip; PLATA, Ludwig Einstein Agurto. O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 24, 1996, Campinas – SP. *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC*. Campinas: ANPEC, 1996.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; 1999.

SANTOS, Antonio da Costa. *Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1732–1992)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SILVA, Ligia Maria Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

TAVARES, Maria da Conceição. *Império, território e dinheiro*. In: FIORI, J. L. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Difel, 1979.

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

NASCIMENTO, Diego Coelho do; TORRES, Pedro George Sales; MATOS, Cirlany Sousa. Loteamentos, desmembramentos e expansão urbana: reflexões acerca do município de Juazeiro do Norte/CE. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 135-159, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART06.CE

Regularização fundiária e municipalidade na promoção da política social de moradia no Brasil: uma análise de experiências em processos de habitação nos municípios de Goiânia e Trindade/GO

Frederico Alves da Silva

Professor na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), Goiânia, Goiás (Brasil). Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Advogado especialista em questões agrárias/fundiárias. Presidente da Comissão de Direito Agrário da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Goiás – OAB/GO. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5674-3620>.

Monyele Camargo Graciano

Professora do Centro Universitário Uniaraguaia, Goiânia, Goiás (Brasil). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Advogada nas áreas de Direito Civil, Agrário, Sucessões e Família. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da Universidade Federal de São Carlos (NUPER/UFSCar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5552-1562>.

Leandro de Lima Santos

Professor na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Buri, São Paulo (Brasil). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da Universidade Federal de São Carlos (NUPER-UFSCar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8413-5372>.

Resumo: Esta pesquisa remete a análises e reflexões sobre a execução de políticas sociais de moradia face às prerrogativas de competência constitucional municipal dotada de seu poder discricionário. De forma peculiar, discute-se a aplicabilidade resultante da premissa de que as políticas sociais de moradia possuem natureza fundamental, aplicação imediata e constituem pilar indispensável para a garantia do chamado mínimo existencial da pessoa humana. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi realizar uma análise sobre a possibilidade das prerrogativas de discricionariedade municipal se sobrepõem à garantia de direitos fundamentais em um ambiente de promoção de políticas públicas sociais, em outras palavras, se a municipalização da política social de regularização fundiária mostra-se um entrave na promoção da política social de moradia no Brasil. Para tanto, a metodologia valeu-se de revisão bibliográfica, bem como pesquisa documental e exploratória em legislações municipais e nos procedimentos operacionais das secretarias de habitação dos municípios de Trindade e Goiânia no Estado de Goiás. A partir das análises, compreendeu-se em que medida nos municípios analisados existem entraves na promoção do direito à moradia ao exercerem seu poder discricionário.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Política social de moradia. Direitos fundamentais. Discricionariedade municipal. Direito à moradia.

Sumário: 1 Introdução – 2 Referencial teórico – 3 Resultados e discussão – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17, estabeleceu um marco legal relevante acerca das políticas sociais de moradia e conduziu instrumentos legais para a regularização fundiária em todo o Brasil. A Lei prevê a possibilidade de regularizar imóveis que sejam consolidados e de difícil remoção até a data da publicação da referida medida provisória. Pode-se destacar que essa lei se diferencia das anteriores com a mesma finalidade, pois desjudicializa o processo de regularização fundiária e prevê gratuidade no acesso a tais procedimentos quando direcionada a pessoas de baixa renda, configurando, nesse aspecto, um potencial instrumento de promoção do direito à moradia. De acordo com dados das últimas pesquisas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), realizadas em 2010, existiam cerca de 11,42 milhões de pessoas vivendo em algum tipo de habitação irregular, como favelas, palafitas, cortiços e loteamentos informais no Brasil, correspondendo a aproximadamente 6% da população (IBGE 2010).

O direito à moradia, mesmo não incorporado no rol do artigo 5º da Constituição Federal, inclui-se na categoria de direitos de primeira geração ao lado dos direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à liberdade de expressão, por força do seu parágrafo 2º do mesmo artigo, que estende a possibilidade da existência de direitos fundamentais fora do rol taxativo previsto na Constituição de 1988.

De outra feita, a ordem constitucional de 1988 garante a preponderância de interesses municipais na execução de políticas sociais urbanas. Em concreto, tal previsão reside no artigo 182, *caput*, da Constituição Federal (CF) e em seus desdobramentos disciplinares na Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Assim, considera-se a possibilidade de tal ordem constitucional que garante a discricionariedade do município em executar políticas sociais urbanas se investir de obstáculos à efetivação da legislação federal que permite regularizar imóveis consolidados até dezembro de 2016.

De fato, o município tem competência constitucional para eleger suas prioridades de atuação em âmbito local, inclusive para estabelecer qual política social será priorizada e, assim sendo, determinados municípios podem não operacionalizar ou ainda menos não instituir uma política de regularização fundiária, excluindo suas populações da promoção do direito à moradia através do reconhecimento de suas posses e eminentemente de suas propriedades.

Nesse sentido, tem-se a seguinte hipótese de pesquisa: a ordem constitucional que garante aos municípios poder discricionário na promoção da política urbana de regularização fundiária poderá ser um entrave para a promoção do direito de moradia nos municípios brasileiros à luz dos casos analisados. Em amparo teórico-metodológico aos objetivos de pesquisa, inicialmente realizou-se uma revisão bibliográfica sobre as temáticas norteadoras deste trabalho, notadamente, o direito à moradia e sua inserção no rol dos direitos fundamentais, a sua relação com a dignidade da pessoa humana e o direito de propriedade.

Especificamente sob a perspectiva do objeto deste trabalho, foram tomadas e analisadas as ações em políticas públicas de regularização fundiária nos municípios de Goiânia e Trindade na Região Metropolitana de Goiânia no estado de Goiás nas duas últimas décadas, sendo classificadas como sociais, voltadas para famílias de baixa renda em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Portanto, empreendeu-se uma pesquisa documental e exploratória com foco na análise da promoção do direito fundamental à moradia a partir da operacionalização da política pública de regularização fundiária nos municípios de Goiânia e Trindade, contando com dados qualitativos e quantitativos sobre o trabalho realizado e os primeiros resultados da política pública junto às secretarias de habitação e planejamento dos municípios escolhidos para o estudo.

2 Referencial teórico

A Constituição de 1988 consagrou na estrutura do federalismo os municípios como ente da Federação, concebidos como uma entidade estatal detentora de autonomia política, administrativa e financeira. Com efeito, a inclusão dos municípios como componente da estrutura federativa significou uma decisão política relevante e que gerou diversos efeitos, como, por exemplo, o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização e a expansão de sua competência (SILVA, 2010).

Nesse contexto, os municípios passaram a ser conduzidos pelas suas leis orgânicas, instituídas pelas suas respectivas esferas legislativas. Em virtude da autonomia política e fiscal conferida aos governos estaduais e municipais é viável às entidades subnacionais a adoção de uma agenda específica distanciada da estabelecida pelo Poder Executivo federal (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2005).

Nessa perspectiva, em situações específicas o administrador poderá tomar a decisão que for mais adequada para a satisfação do bem comum dentro dos limites legais de sua competência, a essa prerrogativa dar-se-á o nome de discricionariedade administrativa. A discricionariedade refere-se ao poder conferido à Administração pública de determinar, dentre as diversas possibilidades, aquela que contemple de forma mais eficiente o interesse público. Logo, a decisão discricionária

será aquela realizada diante de duas ou mais soluções juridicamente válidas (DAL BOSCO; VALLE, 2006).

É razoável ponderar que o poder discricionário não possui natureza absoluta, tendo de estar em consonância com os limites e controles juridicamente definidos, um dos principais condicionantes da discricionariedade é a necessidade de preservação dos direitos fundamentais, leiam-se aqueles direitos concebidos como os mais relevantes para o estabelecimento/manutenção da vida digna em sociedade, como, por exemplo, o direito à moradia. Tal preservação vai além da busca do resultado tecnicamente mais eficiente das escolhas estatais (OLIVEIRA, 2019).

Nesse sentido, a discricionariedade se faz presente tanto no processo de formulação de políticas públicas quanto na previsão do gasto público. O processo de formação e execução de políticas públicas consiste em um fenômeno intrincado, uma vez que não se define somente pela discricionariedade, sendo tal prerrogativa parte integrante deste processo. No arranjo contemporâneo, tem-se uma excessiva liberdade creditada ao Poder Executivo na definição das áreas de investimentos públicos, as atribuições que lhe são conferidas são amplas em virtude do ínfimo número de áreas nas quais os investimentos possuem finalidade vinculada, como, por exemplo, na área da saúde (DAL BOSCO; VALLE, 2006; FONTE, 2021).

Em tese, as decisões acerca das políticas públicas oriundas do Poder Executivo são tidas como atos administrativos discricionários, uma vez que são estabelecidas a partir de intenções que atendam ao interesse social, mas não somente, abarcam também as aspirações políticas possibilitando ao Estado executá-las, ou não, obedecendo aos critérios de oportunidade e conveniência a depender dos recursos disponíveis (ROSSATTO; SANTOS, 2015). Com efeito, Matos (2012) afirma que a discricionariedade administrativa se defronta com os limites consagrados pela Carta Magna. Assim, tendo em vista que os direitos fundamentais são *conditio sine qua non* para a efetivação do princípio da dignidade humana, o exercício da função administrativa deverá valer-se de todos os instrumentos viáveis para a materialização desses direitos.

Nesse toar, a discricionariedade não pode ser aventada como argumento para negar direitos fundamentais consagrados pela ordem jurídica. Os critérios de conveniência e oportunidade não podem ser invocados para amparar as decisões da Administração pública nessa seara. Outrossim, o intento máximo a ser perseguido pelo poder público, em tese, é a eficácia das normas que resguardam tais direitos (OLIVEIRA, 2019).

O direito à moradia na ordem jurídica é concebido como um direito humano e fundamental que traduz a necessidade básica do ser humano, em outros termos, constitui um requisito indispensável para a manutenção da vida em sua forma plena

e digna. Por essa razão, a moradia é um direito que historicamente contou com um paulatino aprimoramento, tanto em sua concepção quanto em relação à normatização a ele atribuída, tendo em vista a exigibilidade de sua existência para o desenvolvimento humano (ALMEIDA; SIQUEIRA, 2017; NASCIMENTO; BARRETO, 2021).

Nesse sentido, tem-se que as ações em políticas públicas municipais devem ser suficientes e capazes de se adaptar à necessidade do local, promovendo o bem-estar social, colaborando para a construção de um novo modelo de desenvolvimento (MIRANDA *et al.*, 2022). Assim, visando a garantia do direito à moradia, concebeu-se a política pública de regularização fundiária, regulamentada pela Lei nº 13.465/17, que atribui competência de execução ao Poder Executivo, Federal, Estadual e Municipal. Por sua vez, grande parte da política de regularização fundiária ocorrerá em âmbito local. Sendo assim, o Município terá uma atuação de destaque, dada sua competência para legislar em interesse local conforme artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

A regulamentação fundiária busca promover o atendimento à demanda histórica pela legalização de terras no país, seja em área rural ou urbana, com a finalidade de emissão de títulos de propriedade, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, na Lei nº 13.465/17. Tal processo detém sistêmicas definidas por órgãos reguladores, assim como é conduzido por orientações técnicas e legislação específica, além do mais, é condicionado ao princípio constitucional da função social da propriedade. Assim, a aplicação do referido instituto tem como finalidade viabilizar o desenvolvimento de políticas públicas, fomentando a cidadania das famílias através da titulação da posse e da salvaguarda do direito de moradia (MARUCO; NASCIMENTO JUNIOR, 2018).

Destarte, visando a efetivação dos direitos reais titularizados, a Lei Federal nº 13.465/2017 definiu o procedimento de registro imobiliário específico para a regularização fundiária urbana, disciplinando novos instrumentos de controle dos serviços registrares. Tal registro compreende a dimensão jurídica do processo de regularização fundiária, essa dimensão se efetiva através do registro do título de garantia da posse ou da propriedade em conjunto com a área objeto da regularização. De tal sorte, ao passo que a referida lei assegura o título de reconhecimento de posse ou propriedade, também lhe é atribuída uma significativa relevância em relação à concretização da segurança jurídica dos titulares, uma vez que resguarda os ocupantes de possíveis remoções, reintegrações, despejos e desapropriações ilegais. Logo, o registro em cartório que confere o direito ao ocupante também legitima a proteção jurídica ao direito de moradia. Contudo, para além do registro formal, concomitantemente, devem ser formuladas e implementadas políticas públicas que atendam a diversas outras necessidades dos habitantes (VIANNA, 2019).

Nesse diapasão, a redução das desigualdades sociais e a conquista da equidade margeiam a efetividade¹ das políticas públicas de natureza habitacional, pois tais iniciativas são competentes para solucionar a escassez e a precariedade das ocupações, bem como garantir a oferta de serviços públicos essenciais à população, e, ainda assim, melhorar a qualidade de vida dos envolvidos. Logo, uma política habitacional, para além dos diagnósticos, deve antever os problemas e manter, de forma perene, a avaliação dos efeitos dos programas inseridos no âmbito dessa política pública (MONTEIRO; VERAS, 2017).

Indubitavelmente, o sistema registral disciplinado pela edição da Lei Federal nº 13.465/2017, que visa normatizar o direito de posse ou de propriedade, corresponde apenas a um dos elementos constituintes do direito à moradia. Em vista disso, a efetivação do registro imobiliário deve estar conectada às ações: sociais, ambientais e econômicas implementadas pelo poder público, para que de fato se atenuem a desburocratização no processo de regularização fundiária e, conseqüentemente, se reflita na efetivação das garantias e de outras prerrogativas decorrentes do direito de moradia (VIANNA, 2019).

Assim, como a lei federal de regularização fundiária se silencia caso ocorra a omissão do gestor público, o cidadão e a comunidade poderão provocar o Judiciário em busca da garantia de seu direito fundamental. A provocação do Judiciário nessas situações tem a finalidade principal de obrigar o poder público municipal a executar a política pública de regularização fundiária conforme a legislação federal. Nesse sentido, a ação tem rito comum e natureza declaratória, sendo seu pedido de mérito a obrigação de fazer. Nesse entendimento, o cidadão ou a comunidade poderá buscar tal tutela com advogado particular ou através da defensoria pública do Estado. Isto posto, a discricionariedade constitucional do gestor público municipal é secundária, sobretudo quando da decorrência da omissão injustificada na promoção dos direitos fundamentais que estabelecem à população o mínimo existencial e uma vida digna.

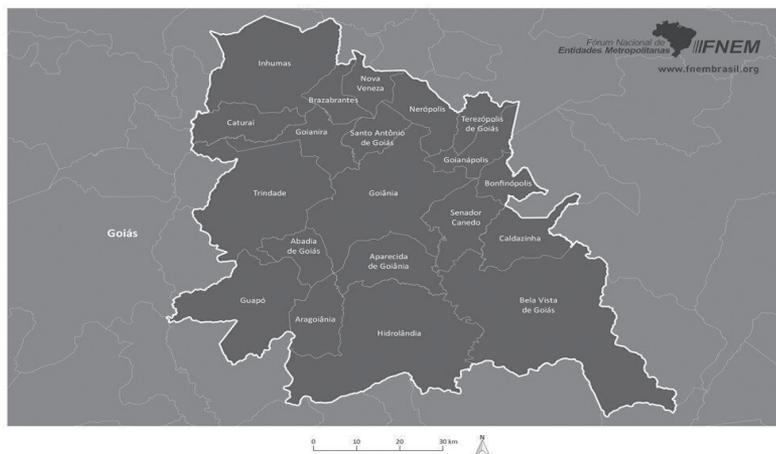
3 Resultados e discussão

Na especificidade deste trabalho escolheu-se como universo empírico a mesorregião do Centro Goiano, onde se localiza a Região Metropolitana de Goiânia. O estudo se concentrou na análise da promoção do direito fundamental à moradia com a operacionalização da política pública de regularização fundiária praticada nesses municípios a partir da publicação da Lei Federal nº 13.465/17. A seguir

¹ A efetividade de uma política pública se refere à capacidade da ação governamental em interferir e alterar, para melhor, cenários sociais (SANTOS, 2014).

tem-se a disposição espacial da Região Metropolitana de Goiânia a partir de organização do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM).

Figura 1 – Mapa e disposição da Região Metropolitana de Goiânia



Fonte: IBGE (2016); Emplasa/CDT (2018) *apud* FNEM (2021).

Na respectiva região, foram investigados os municípios de Goiânia e Trindade. A escolha dessas municipalidades se justifica porque ambas pertencem à mesma região de Goiás e apresentam similitudes em relação às necessidades de regularização fundiária de imóveis, ou seja, contam com características semelhantes em relação às ocupações em áreas públicas abandonadas, loteamentos clandestinos, irregulares e bairros populares de habitações criadas nas localidades.

De forma específica, buscou-se analisar a operacionalização e execução da política de regularização fundiária, assim como a capacidade de promoção do direito de moradia nos dois municípios. Para tanto, pleiteou-se junto às secretarias de habitação e planejamento dos municípios a metodologia de trabalho adotado e os primeiros resultados obtidos no período estudado.

Mediante as informações obtidas, foram analisados os seguintes aspectos nos municípios pesquisados: 1. A eficácia da Lei nº 13.465/17 na promoção de direito de moradia, a partir da regularização fundiária, nessa perspectiva; 1.1. Considerou-se a existência de legislação municipal específica e se este elemento consistiu em facilitador na promoção do direito fundamental de moradia; 1.2. Verificou-se a operacionalização e a discricionariedade dos municípios para eleição dos caminhos adotados e sobre quais tipos de imóveis se efetivou a regularização fundiária.

A operacionalização da regularização fundiária no Município de Goiânia

O primeiro município escolhido, Goiânia, é a capital do estado de Goiás, foi fundada em 1933, projetada inicialmente para 50 mil habitantes. Contudo, conforme o último Censo de 2022, realizado pelo IBGE, o Município contempla mais de 1,437 milhão de habitantes. Em consequência de seu crescimento populacional em descompasso com a estrutura da cidade, parte dos habitantes acabou sendo alocada em aglomerados subnormais e irregulares. Podem-se destacar ocupações em áreas públicas abandonadas, loteamentos clandestinos irregulares e programas populares de habitação promovidos pelo município de Goiânia e circundantes, a título de exemplo têm-se os setores denominados Vila Redenção, Parque Atheneu e Vila União.

Inicialmente, é importante dizer que em 2007 o Município de Goiânia incorporou à sua organização a previsão de existência de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), com base no Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2000. A previsão de tais zonas se deu a partir da publicação da Lei Complementar municipal nº 171/2007, regulamentada posteriormente pela Lei Ordinária municipal nº 8.834/2009.

A respectiva Lei Complementar possibilitou ao município de Goiânia a realização da regularização fundiária em projetos de urbanização diferenciados nestas áreas. Os projetos teriam que se destinar exclusivamente à população de baixa renda. No momento da publicação da lei, foram classificadas como Zonas de Interesse Social os seguintes bairros: setor Central, setor Campinas e o setor Sul, para além dos bairros, algumas áreas foram também contempladas, como por exemplo as áreas do Autódromo Internacional de Goiânia, do Parque Agropecuário de Goiânia, do Hipódromo da Lagoinha, antiga Sede do Departamento Estadual de Rodagens do Estado de Goiás – DERGO, o antigo Frigorífico Matingo, bem como outras áreas a serem enquadradas como de interesse público, autorizadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR).

De forma objetiva, o Município de Goiânia passou a contar com uma política pública de regularização fundiária efetiva a partir da publicação do Decreto Municipal nº 2.869/15, que na tentativa de amenizar irregularidades fundiárias deu início a um programa específico de regularização fundiária. Tal decreto aprovou o regimento interno da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SMHAB), regulamentando a operacionalização da regularização fundiária.

As etapas procedimentais adotadas em tal operacionalização se iniciavam com o requerimento do cidadão junto à SEPLANH (Secretaria de Planejamento Urbano, Habitação e Regularização Fundiária) para apresentação dos documentos: CPF, certidão de casamento, formal de partilha, certidão de registro do lote em nome do município e termo de uso provisório. Caso o indivíduo não possuísse os documentos solicitados, era requerido à Companhia de Energia Elétrica (CELG), declaração

de energização ou histórico de energização, a fim de iniciar a pesquisa da cadeia dominial com a finalidade de identificar os titulares dos imóveis.

Posteriormente, abria-se o processo de solicitação de escritura, vistoriado pela Diretoria de Regularização Fundiária, que iniciava o andamento, encaminhando-o para a Assessoria Jurídica. Em seguida, a respectiva assessoria emitia um parecer que era enviado ao Gabinete do Prefeito, o qual autorizava ou não a escrituração. Após a autorização, o gabinete encaminhava um ofício ao Cartório de Tabelionato de Notas para que fosse executado tal ato.

Não obstante, com o intuito de trazer mais simplicidade, celeridade e eficiência para o processo administrativo de regularização fundiária, em 2016 instaurou-se um novo procedimento de operacionalização desta política. A abertura do requerimento passou a ser feita em postos de atendimento denominados Atende Fácil-VAPT/VUPT, sendo requerida a mesma documentação do procedimento anterior. Entrementes, os procedimentos atinentes à segunda etapa foram alterados, pois neste momento era realizada a vistoria *in loco*, com a finalidade de dirimir quaisquer controvérsias na posse, titularidade do imóvel e dimensões ocupadas.

Por conseguinte, havia o encaminhamento dos processos pelo Superintendente da Assessoria Jurídica e emissão da autorização de escrituração pelo secretário da SEPLANH, que também realizava a listagem dos moradores para a legitimação fundiária. Assim, publicada a referida listagem, após análise da Procuradoria do Município, promovia-se a assinatura dos documentos em conjunto com o prefeito e os encaminhava ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) para promover o registro. Após o devido registro, o CRI devolvia os processos à SEPLANH, que concretizava o cadastro imobiliário do imóvel e informava aos novos proprietários a titulação do bem. Ao final, agendava-se um evento de entrega de títulos à população com a presença do prefeito.

Os custos da operacionalização da regularização fundiária até 2017 eram suportados pela Municipalidade. Tais custos estavam envolvidos com a contratação de assessoria jurídica especializada, na equipe de topografia terceirizada, na realização de processo administrativo e no procedimento de urbanização de loteamentos e pagamento dos emolumentos cartorários necessários para o registro do título de domínio em favor do cidadão. As regularizações fundiárias realizadas neste período foram todas classificadas como sociais, voltadas para famílias de baixa renda e em ZEIS.

Até o ano de 2017 o procedimento apresentava várias etapas e restringia a regularização aos imóveis que estivessem registrados na titularidade do Município. Nesse período, a regularização fundiária ocorreu especificamente de modo parcial em oito setores: Jardim Cascata, Jardim Lajeado, Jardim Guanabara II, Jardim Guanabara III, Jardim Mariliza, Jardim Nova Esperança, Residencial Goiânia Viva e

Senador Albino Boaventura. Vale destacar que sobredito procedimento não conseguiu regularizar nenhum setor completamente, foram regularizados somente lotes individuais, não sendo informada pelo município a quantidade exata de títulos registrados e entregues aos possuidores no período.

Após a publicação da Lei Federal nº 13.465, em 11 de julho de 2017, o Município de Goiânia alterou novamente seu procedimento de regularização fundiária. Em outubro do mesmo ano publicou-se o Decreto Municipal nº 2.891/17, com a expectativa de trazer mais simplicidade, celeridade, eficiência e diminuição de custos no processo administrativo de regularização fundiária. Como corolário da publicação do sobredito decreto, criou-se o Grupo Executivo de Regularização Fundiária (GERF), sob a coordenação da SMHAB. Essa alteração teve a finalidade de modernizar a organização interna dos órgãos envolvidos na operacionalização e promoção da regularização urbanística, jurídica, ambiental e viária dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado.

O Decreto Municipal nº 2.891/17 possibilitou que os requerimentos fossem realizados de modo individual ou coletivo, ou seja, legitimando as cooperativas, associações habitacionais e entidades representativas de moradores a promoverem a abertura de procedimento de regularização fundiária em nome de seus associados ou cadastrados. Para tanto, segundo artigo 8º do referido decreto, exigia-se que tais entidades fossem dotadas de competência para tal representação e que firmassem acordo de convênio ou cooperação com o Município.

Com a tentativa de promover a regularização fundiária em imóveis públicos e adequar seus procedimentos internos à Lei Federal 13.465/17, a Municipalidade publicou nova legislação sobre o assunto: a Lei Ordinária Municipal nº 10.231, de 2018. Esta lei objetivou promover doações, de lotes ou unidades habitacionais de propriedade do Município, às famílias de baixa renda, dispondo também acerca da possibilidade de regularizar ocupações particulares em imóveis públicos, desde que estas fossem consolidadas e estivessem ocupando bens sobre o grau de afeição pública dominical ou dominial. Tal lei municipal condicionou as doações às famílias de baixa renda que se enquadrassem na modalidade da Reurb-S (social) e, quando do não enquadramento do requerente na modalidade social, este teria que adquirir o imóvel junto à prefeitura através da venda direta com a classificação de Reurb-E (específica).

Os requerimentos de regularização fundiária em Goiânia neste período eram realizados junto a SEPLANH, onde deveria se apresentar os seguintes documentos: documentos pessoais (carteira de identidade e CPF), documentos comprovando estado civil (certidão de casamento/óbito/divórcio) e documentos do imóvel (comprovante de endereço, caso existisse mais de um posseiro urbano, lote geminado, deveriam ser apresentados os documentos de todos).

Para análise dos documentos apresentados e do projeto de regularização fundiária acompanhados de Memorial Descritivo, o coordenador do Grupo Executivo de Regularização Fundiária fazia a distribuição a um dos membros do grupo, que elaborava sua relatoria na reunião ordinária semanal. Por conseguinte, a Chefia da Advocacia Setorial providenciava, em conformidade com a análise técnica do Memorial Descritivo e Projeto de Regularização, a confecção de Decreto de Regularização Fundiária.

Após a publicação do respectivo Decreto, encaminhava-se ao Cartório de Registro de Imóveis para que se promovesse o registro do título de domínio. Posteriormente, o processo administrativo era enviado à Gerência de Documentação, Cartografia e Topografia da Superintendência da Ordem Pública e depois à Gerência de Geoprocessamento e Atualização Cadastral da Superintendência de Planejamento Urbano e Gestão Sustentável. Findado este procedimento, arquivava-se o processo administrativo e realizava-se a entrega dos títulos de domínio aos cidadãos em solenidade no bairro/setor regularizado. Conforme os dados apresentados pela SEPLANH, entre os anos de 2018 e 2020 foram entregues mais de dois mil títulos de domínio nos seguintes setores goianienses: Conjunto Vera Cruz, Residencial América Latina, Vila Finsocial, Jardim Cascata e Jardim Nova Esperança. Vale destacar que esses bairros foram enquadrados no procedimento de moradia de interesse social e abrigam famílias de baixa renda. Com isso, a totalidade desses requerimentos foi classificada na modalidade de Reurb-S e ocorreu em imóveis de titularidade do Município.

Observou-se, ademais, no período investigado, um aumento no número de requerimentos de regularização fundiária junto à Prefeitura. Tal aumento ocorreu em decorrência do protocolo de pedidos de regularização fundiária por parte de associações e particulares em 47 setores. Naquele intervalo se encontrava em fase administrativa de vistoria os seguintes setores: Parque Amazônia, Residencial Felicidade, Vila Moraes, Jardim Goiás, Alto da Glória, Jardim Novo Mundo, Recanto das Minas Gerais, Norte Aeroviário, Balneário, Real Conquista, Dom Fernando, Vila Rica Distrito e Jardim Botânico, nos bairros restantes a operacionalização de regularização fundiária ainda não havia se iniciado.

A operacionalização da regularização fundiária no Município de Trindade

Trindade é uma cidade do Estado de Goiás situada a 26 km a noroeste de Goiânia. Conforme dados do IBGE no Censo demográfico em 2022, tem-se que o município contava com 142.431 habitantes. Em termos comparativos, a partir da mesma fonte de dados, em 1991 o município possuía 54.072 habitantes. Isto posto, sua população mais que dobrou em 20 anos e, em consequência do crescimento acelerado e desordenado da cidade, surgiram problemas fundiários semelhantes aos verificados no Município de Goiânia.

Nesse sentido, destacam-se irregularidades fundiárias nas ocupações em aglomerados subnormais clandestinos, áreas públicas abandonadas, loteamentos clandestinos e áreas onde o Município promoveu políticas públicas habitacionais. Assim como em Goiânia, se percebe um grande número de áreas localizadas na zona rural, sendo estas menores que 2 hectares, que corresponde à fração mínima de parcelamento do Município de Trindade. No respectivo universo empírico, as políticas de regularização fundiária foram iniciadas em 2007 através da Lei nº 1.190/2007. A respectiva norma previa que a regularização fundiária seria realizada a partir da doação de áreas particulares à Prefeitura com a finalidade de regularizar assentamentos e ocupações que surgiram de modo clandestino. A partir desta norma o Município ficava autorizado a aprovar o parcelamento do solo urbano, receber em forma de doação ou onerosamente imóveis objetos dos assentamentos ou bairros em situação de irregularidade. A finalidade nesses casos era de promover a regularização fundiária do imóvel e emitir os títulos de domínio registrados no Cartório de Registro de Imóveis.

A lei municipal promoveu o fomento à política pública de regularização fundiária de modo específico e determinou quais setores seriam beneficiados. Posteriormente, em 2015, na tentativa de desburocratizar a regularização fundiária no Município, publicou-se a Lei municipal nº 1.620/2015, voltada especificamente a famílias de baixa renda. Tal lei apresenta o conceito de ZEIS no art. 1º, nos seguintes termos:

Art. 1º – Zonas Especiais de Interesse Social são áreas urbanas delimitadas com o propósito de o poder público sobre elas promover a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda, regularização dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado. §1º – Considera-se habitação de interesse social aquela destinada à população de baixa renda que vive em condições de habitabilidade precária e que não possua outro imóvel no Município (TRINDADE, 2022, on-line).

Para além disso, trata dos objetivos das ZEIS em seu art. 2º, bem como regulamenta os procedimentos para a execução do processo de regularização fundiária. Ademais, em seu art. 42 concebe o braço operacional da política, criando o Grupo Executivo de Regularização Fundiária – GERF, que tem como objetivo promover a regularização fundiária nas áreas de posse urbana, dos loteamentos ilegais e das glebas, situadas em áreas de domínio público ou privado – ZEIS I e II. A Lei Municipal nº 1.620/2015 estabeleceu como meta inicial a regularização fundiária de interesse social em 32 loteamentos. À época, esses setores possuíam alguns lotes já regularizados, porém em grande parte ainda seria necessário iniciar o procedimento para tanto. Segundo dados fornecidos pela SEPLANH, entre os anos de 2015 e 2017, foram regularizados 377 imóveis (lotes) em oito setores, no entanto, nenhum setor chegou a ser completamente regularizado.

Até 2017 a operacionalização da regularização fundiária era custeada pelo Município. Os custos eram diversos e respaldavam assessoria jurídica especializada, contratação de equipe de topografia terceirizada, realização de processo administrativo, procedimento de urbanização de loteamentos e pagamento dos emolumentos cartorários necessários para o registro do título de domínio em favor do cidadão. Entre os anos de 2015 e 2017, conforme dados fornecidos pela SEPLANH, a equipe de regularização fundiária da Prefeitura era composta por três membros, a saber: assessoria jurídica especializada externa, equipe de topografia terceirizada e assistente social. O procedimento era requerido pelo cidadão através de processo administrativo aberto em pontos de atendimento descritos como “Vapt Vupt Municipal”, órgão que tinha como função atender a população e recepcionar a documentação.

A partir da publicação da Lei Federal nº 13.465/17, o município de Trindade atualizou sua operacionalização, mas não editou lei específica, pois continuou realizando regularização fundiária a partir do disposto da Lei Municipal nº 1.620/2015, no entanto, o procedimento passou a ser direcionado pela legislação federal. Com efeito, a seleção dos imóveis que seriam regularizados pelo Município continuou sendo norteadada com a regra estampada no artigo 55 da Lei Municipal nº 1.620/15, ou seja, em 32 setores e com classificação de interesse social. Nesse sentido, tem-se que, mesmo que a lei municipal tenha estabelecido apenas como meta inicial a realização de regularização fundiária naqueles setores previamente definidos, nada impedia que fossem incluídos novos setores nesse rol, porém, até dezembro de 2020, a operacionalização da política pública de regularização fundiária em Trindade se limitou aos bairros descritos na referida lei municipal.

Outra alteração que ocorreu em decorrência da normativa federal foi em relação à Certidão Negativa de Débitos (CND) do imóvel, que passou a ser dispensada no momento do registro da certidão de regularização fundiária no Cartório de Registro de Imóveis. Afora isso, também passaram a ser dispensadas pela Prefeitura as licenças ambientais e urbanísticas. Essas dispensas se deram especificamente em imóveis consolidados e de difícil remoção até a data de 22 de dezembro de 2016.

Outrossim, a partir de 2017, o Município alterou novamente seu procedimento, passando adotar a seguinte metodologia: o processo de regularização fundiária se iniciava com a verificação da titularidade dos imóveis junto ao Cartório do Registro de Imóveis, caso fosse identificado que se tratava de imóvel particular, o Município a partir de então promovia audiência pública com os moradores do bairro para que fosse oficializada a manifestação pública e social do interesse dos moradores em obter a regularização de seus imóveis; no segundo momento, os titulares das áreas eram identificados e convidados a doar as áreas ao município para que fosse realizado o projeto de regularização fundiária, somente após a doação do imóvel pelo particular é que se iniciava o procedimento de regularização fundiária.

O projeto de regularização fundiária deveria ser aprovado pelo chefe do Executivo municipal conforme previsão do art. 35 da Lei nº 13.465/17, responsável por emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) do setor, conforme dispõe o art. 11, inciso V, da referida legislação federal. Ao final, as certidões eram encaminhadas ao Cartório de Registro de Imóveis do município para que fossem registradas, de forma gratuita, conforme dispõe o art. 13, §1º e seus incisos, da Lei Federal nº 13.465/17, que dizem respeito ao Reurb-S.

Conforme os dados apresentados pela SEPLANH, em 2018 e 2019, ocorreu a regularização de quatro setores em sua totalidade. Nestes setores foram entregues aos cidadãos 593 (quinhentos e noventa e três) títulos devidamente registrados no CRI. Outros 1.146 (um mil e cento e quarenta e seis) estavam para ser cedidos no segundo semestre de 2020, pois encontravam-se em fase final de registro das certidões de regularização fundiária.

Nesse sentido, vale destacar que todos os títulos entregues e os demais que ainda estavam em fase de registro se enquadraram na modalidade social de regularização fundiária. Em 2020, foi requerida a regularização de quatro novos setores que totalizavam 741 (setecentos e quarenta e um) imóveis. Entre os anos de 2018 e 2019 foram doados ao Município 363 (trezentos e sessenta e três) imóveis advindos de particulares de modo espontâneo após sua convocação e realização de audiência pública.

Mecanismos na busca de soluções dos entraves percebidos na política de regularização fundiária nos municípios analisados

Na análise das legislações e da operacionalização das políticas de regularização fundiária nos municípios da pesquisa, foi possível verificar a existência de alguns entraves que limitam a promoção do direito à moradia. O primeiro deles foi observado a partir da não promoção de políticas públicas urbanas de regularização fundiária em imóveis particulares. Nos municípios analisados, após a verificação dos dados fornecidos, não foi identificada a realização de regularização fundiária em nenhum imóvel particular. Observou-se ainda que os institutos jurídicos adotados em Goiânia e em Trindade só possibilitaram a regularização de áreas públicas no período analisado.

A Lei Federal nº 13.465/17, em seu artigo 15, prevê diversos institutos jurídicos que poderão ser eleitos na operacionalização da regularização fundiária de acordo com a discricionariedade municipal, sendo possível ainda, de acordo com a necessidade local, a adoção de outros institutos não previstos no texto da legislação federal. Por sua vez, o maior entrave na operacionalização da política de regularização fundiária é observado na hipótese de a titularidade do imóvel ser do particular. Isso ocorre porque os municípios brasileiros não possuem competência

administrativa para intervir na propriedade privada e alterar a titularidade do bem no Cartório de Registro de Imóveis em um primeiro momento.

Na Lei Federal de Registros Públicos nº 6.015/73 não existe previsão legal que autorize o oficial registrador a alterar a titularidade do imóvel na execução de regularização fundiária de modo administrativo. Nesse sentido, para que o município passe a ter competências nesses casos, a titularidade deve ser sua ou do requerente do processo administrativo. Assim, ao exercer seu poder discricionário na eleição da política de regularização fundiária os municípios podem se autodeclarar incompetentes administrativamente. O processo de regularização fundiária é concluído com o registro do imóvel no Cartório de Registros de Imóveis. Portanto, os municípios no exercício de seu poder discricionário deverão adotar procedimentos diversos dos observados em Goiânia e Trindade para a regularização de imóveis particulares. Porém, de modo ativo, restará ao município a utilização dos instrumentos que permitam sua intervenção na propriedade privada conforme a legislação brasileira. Por sua vez, esses institutos dependem de judicialização, pagamento de indenização ou de legislação municipal previamente publicada.

Tal situação é observada caso o município opte por alguma das modalidades de desapropriação da legislação brasileira. Nessa hipótese, é importante destacar que nas desapropriações previstas legalmente nas modalidades de interesse social, necessidade ou utilidade pública caberá indenização ao particular. A previsão do custo para a operacionalização da política de regularização fundiária nos municípios afeta diretamente a reserva do possível, sendo assim, estaria a promoção do direito fundamental à moradia condicionada à capacidade municipal em custear indenizações aos particulares.

Outro instituto sugerido pela Lei nº 13.465/17 é a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, prevista nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Tal norma não altera a titularidade do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, apenas flexibiliza normas urbanísticas a serem observadas pelo município na realização de regularização fundiária. Nesse sentido, tem-se ainda em seu texto a possibilidade de o município judicialmente levantar os valores referentes a prestações depositadas por parte dos adquirentes de lotes clandestinos ou irregulares. Este procedimento já é previsto na regularização fundiária a partir da lei federal, que em um primeiro momento dispõe que podem ser dispensadas as devidas licenças ambientais e urbanísticas. Por sua vez, a solução desse entrave já é prevista na Lei Federal nº 13.465/17, que possibilita ao município a intervenção na propriedade privada caso se utilize o instituto jurídico da arrecadação de bem vago. A arrecadação de bem vago é prevista no Direito brasileiro desde 2002, conforme se observa no texto legal do Código Civil em seu artigo 1.276.

A Lei Federal nº 13.465/17 regulamentou tal procedimento de execução de regularização fundiária com regras distintas do Código Civil, como se observa em seu artigo 64. Entretanto, para que os municípios possam se utilizar do instituto jurídico previsto no referido artigo da lei federal, é necessário ato público de previsão e regulamentação. Sendo assim, a regulamentação dos procedimentos administrativos e da possibilidade de apresentação de contraditório pelo titular da área arrecadada deverá estar publicada com a devida descrição de suas etapas em legislação municipal. Caso contrário, tal instituto de regularização fundiária não poderá ser eleito como instrumento de regularização fundiária, mesmo sendo considerado eficiente.

Após a existência de legislação, poderá o município arrecadar áreas em que seu titular não mais exercer posse e deixar de cumprir com as obrigações fiscais do imóvel. Esta intervenção se faz legítima, pois, ao abandonar a área, o proprietário deixa de cumprir com suas obrigações constitucionais de observância da função social do imóvel. Dessa sorte, estará o Município legitimado a intervir na propriedade privada após a elaboração de legislação correspondente em seu âmbito. Vale destacar que diferentemente da desapropriação, tal intervenção não prevê o pagamento de indenizações ao particular. Por isso, a reserva do possível dos municípios não é afetada na promoção do direito à moradia caso seja eleito este instituto. Outro aspecto relevante a ser analisado é que tal instituto não necessita de judicialização para a alteração da titularidade no Cartório de Registro de Imóveis.

Realizada a arrecadação de bem vago conforme o artigo 65 da Lei nº 13.465/17, poderá o Município em ato contínuo destinar tais bens e suas respectivas áreas a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou ainda à concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros. Nos municípios analisados durante a pesquisa, não foi identificada legislação e procedimento específico de arrecadação de bem vago para o exercício da política pública de regularização fundiária. Por esse motivo, os municípios analisados encontram muitos entraves em regularizar imóveis particulares, sobretudo no exercício de seu poder discricionário na eleição da operacionalização de suas políticas de regularização fundiária, não sendo identificada a entrega de nenhum título que procedeu tais características arrecadatórias no período.

Afora isso, salienta-se ainda que a atuação municipal fica suspensa até que a titularidade do imóvel esteja registrada em nome do município ou do requerente do processo administrativo, assim, entende-se que poderão ser adotados os seguintes caminhos alternativos na regularização de imóveis particulares, a saber: doação e usucapião extrajudicial.

Com efeito, ao analisar se o primeiro procedimento sugerido na solução de regularização fundiária em imóveis particulares no município de Goiânia, tem-se

que não foi detectada doação de áreas aos possuidores ou entidades representativas com esta finalidade. Mesmo com o fato de o município privilegiar as Parcerias Público-Privadas com associações ou entidades representativas, não se identificou a entrega de títulos advindos da utilização desta operacionalização. Por sua vez, em Trindade, é utilizado este instrumento de doação de áreas ao município por particulares na operacionalização da regularização fundiária, a escolha deste modo de operacionalização possibilitou que vários procedimentos administrativos fossem analisados.

Ao adotar tais procedimentos na política pública de regularização fundiária, os municípios brasileiros possuem caminho alternativo na solução do entrave encontrado na hipótese de o imóvel ser de titularidade particular. Esse cenário se configura com a realização de doação, que transfere a titularidade do imóvel ao município ou aos possuidores interessados na regularização fundiária. Com isso, o município adquire competência administrativa para processar e julgar os requerimentos.

A usucapião extrajudicial é procedimento alternativo diverso que também possibilita a regularização fundiária em imóveis particulares nos municípios, possuindo base legal na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/73, em seu artigo 216-A. A utilização desse instituto será viável, pois transfere a titularidade dos imóveis particulares às associações ou entidades representativas extrajudicialmente através de procedimento realizado no cartório de registro de imóveis. Os municípios não terão participação direta na adoção desse procedimento, pois os requerimentos devem ser realizados pelos possuidores em desfavor do titular que abandonou os imóveis. Por sua vez, a gestão pública, com a finalidade do estabelecimento de justiça social, poderá manter diálogos e estabelecer parcerias com as associações e entidades representativas de moradores. Para que a propriedade seja adquirida pelo possuidor via usucapião extrajudicial, é necessário que inexista litígio, sendo que os titulares de direito, ao serem notificados pelo Cartório de Registro de Imóveis não poderão se opor à aquisição da propriedade.

Ao observar as áreas irregulares nos municípios da pesquisa, foi possível verificar que em imóveis onde se consolidaram setores populares, seus titulares já haviam falecido e os sucessores ou legatários se encontravam em locais incertos ou desconhecidos. Assim, neste caso, as associações, entidades representativas e o particular podem requerer procedimento simplificado de usucapião extrajudicial no Cartório de Registro de Imóveis, realizando a notificação do titular do imóvel por edital. Nesses termos, o procedimento extrajudicial da usucapião necessitará da representação de advogado e, como opção para que a população de baixa renda tenha acesso a tal instituto de regularização fundiária, será necessária a participação de advocacia pública que poderá ser exercida pelas defensorias públicas.

O Estado de Goiás conta com a Defensoria Pública Estadual, mas, no momento de realização desta pesquisa, tal órgão não possuía ações de trabalho específicas

de usucapião extrajudicial como instrumento de regularização fundiária. Em parte, se deve ao fato de ter sido criada apenas em 2011, se valendo da nomeação de advogados particulares no atendimento de demandas da população carente. O segundo entrave encontrado com a pesquisa nos municípios analisados foi a falta de realização de regularização fundiária em imóveis rurais menores que a fração mínima de parcelamento. É importante lembrar que a Lei nº 13.465/17 estabelece competência para regularizar estes imóveis aos municípios em seu artigo 11, §6º, porém, os municípios deverão incluir primeiramente estes imóveis em zona de expansão urbana para que assim possam executar a política pública.

Essa situação se dá face à competência municipal no estabelecimento de políticas públicas urbanas limitadas aos imóveis localizados na zona urbana, conforme o artigo 182 do texto constitucional. Assim, para que o município autorize regularizações em imóveis menores que a fração mínima de parcelamento e que essas sejam registradas nos cartórios, deverão ser classificados como urbanos os imóveis correspondentes. Caso contrário, não será autorizado o registro de áreas localizadas em zona rural menores que a fração mínima de parcelamento ao oficial de registro de imóveis. A atuação do oficial de registros de imóveis nesses casos é regulamentada pela Lei Federal nº 5.868/72 e pela Lei de Registros Públicos nº 6.015/73. Tais leis permitem em regra o registro de imóveis localizados na zona rural que sejam do tamanho mínimo estabelecido no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis. Como exceção, são permitidos registros menores que a fração mínima de parcelamento após a aprovação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para ocupações que sirvam ao exercício da ordem social, tais como: postos de combustíveis, escolas, hospitais.

Os municípios analisados na pesquisa possuem plano diretor, no entanto, após a publicação da Lei Federal em 2017, não foi observada a criação de zonas de expansão urbana com a finalidade de possibilitar a execução de regularização fundiária nos imóveis correspondentes. Nesse sentido, conforme dados apresentados, não foram identificadas regularizações executadas em imóveis localizados em zonas rurais menores que a fração mínima de parcelamento nos municípios abordados.

Na análise das políticas de regularização fundiária executadas nos municípios de Goiânia e Trindade foi possível perceber que o exercício do poder discricionário poderá ser considerado entrave na promoção do direito à moradia. Tal bloqueio foi observado sobretudo no fato dos municípios pesquisados limitarem a execução da política pública de regularização fundiária a determinadas categorias de imóveis. Assim, para determinadas categorias de imóveis não será possível a promoção do direito à moradia através de requerimento administrativo direcionado às secretarias de habitação, mesmo que o cidadão atenda a todos os requisitos da lei federal.

4 Considerações finais

Esta pesquisa buscou analisar a execução de políticas sociais de moradia diante da competência constitucional municipal dotada de seu poder discricionário. Considerou-se como premissa que as políticas sociais de moradia possuem natureza fundamental de aplicação imediata e constituem pilar indispensável na garantia do chamado mínimo existencial da pessoa humana. Com efeito, no contexto pátrio, a política pública de regularização fundiária, em tese, promoverá o direito à moradia. Tal processo encontra-se previsto na Lei nº 13.465/17, bem como possui vantagens em relação à promoção do direito à moradia comparado às normas anteriores, sobretudo para famílias hipossuficientes viventes em habitações que por anos estão em situação de irregularidade.

Na particularidade desta pesquisa, se debruçou sobre a operacionalização das políticas de regularização fundiária executadas nos municípios de Goiânia e Trindade, entre os anos de 2017 e 2020, com o intento de verificar sua efetividade em relação à concretização do direito constitucional de moradia e sua vinculação à discricionariedade municipal. À luz dos dados fornecidos verificou-se que, antes da publicação da Lei Federal em 2017, a política de regularização fundiária no município de Goiânia tinha previsão legal para ser executada apenas em ZEIS. Até o ano de 2017, o procedimento administrativo de regularização fundiária apresentava várias etapas e só regularizava imóveis que estivessem registrados sob titularidade do município.

A partir da publicação da Lei Federal de regularização fundiária foi possível verificar que o município de Goiânia entabulou legislação específica com a finalidade de se adequar aos novos procedimentos previstos no dispositivo federal. Salienta-se, contudo, que a Legislação Municipal nº 10.231/18 contava com previsão legal para regularizar prioritariamente imóveis de propriedade do Município.

Retornando aos dados apresentados pela SEPLANH, percebeu-se que, entre os anos de 2018 e 2020, ocorreu um aumento significativo no número de requerimentos de regularização fundiária junto à Prefeitura. Tal aumento se deu sobretudo após a publicação do Decreto Municipal nº 2.891/17, que legitimou as cooperativas, associações habitacionais e entidades representativas de moradores a realizarem a abertura de procedimento de regularização fundiária em nome de seus associados ou cadastrados. Ressalta-se que a abertura de tais processos coletivos publicizou a política de regularização fundiária aplicada no âmbito municipal, oportunizando a um número maior de cidadãos o acesso à informação sobre a possibilidade de conversão de suas posses em títulos de domínio.

Assim sendo, entre os anos de 2018 e 2020 foram entregues mais de dois mil títulos de domínio. Tal entrega ocorreu nos setores que iniciaram seu processo administrativo antes de 2017, mas também contemplou novos requerimentos

após este ano. Por sua vez, a totalidade desses títulos de domínio se classificou na modalidade de Reurb-S e ocorreu em imóveis de titularidade do Município.

De outra banda, no município de Trindade verificou-se que até o ano de 2017 o procedimento administrativo de regularização fundiária estava dependente da titularidade da Prefeitura sobre os imóveis. Logo, caso tal imóvel não pertencesse ao Município, a feita de regularização fundiária ficava condicionada à doação de áreas particulares realizadas de modo espontâneo pelos titulares. A pesquisa revelou também que a exigência de certidões negativas de débitos com o Município era requisito que restringia os requerimentos administrativos de regularização fundiária.

Nesse sentido, até a publicação da Lei Federal nº 13.465/17 os lotes regularizados tinham a mesma característica, sendo de titularidade do município e enquadrados como de interesse social. Assim, infere-se que o procedimento adotado neste período não foi capaz de regularizar os setores-alvo em sua totalidade.

Cumprir frisar que, a partir da publicação da Lei Federal nº 13.465/17, o Município de Trindade atualizou sua operacionalização em relação ao processo de regularização, no entanto não editou lei específica que versasse sobre a temática. A seleção dos imóveis a serem regularizados pelo município continuou seguindo o artigo 55 da Lei Municipal nº 1.620/15, ou seja, somente os 32 setores e com classificação de interesse social.

Em suma, verificou-se nos dois municípios em tela a eventual promoção do direito de moradia, amparada em processos administrativos e em capacidade de entrega de títulos de domínio devidamente registrados no cartório de registro de imóveis aos beneficiários correspondentes.

Com o levantamento de dados e a análise das legislações municipais de Goiânia e Trindade, foi desvendado que a Lei nº 13.465/17 possibilitou um aumento no número de requerimentos administrativos nas secretarias de planejamento e habitação dos municípios. No período em questão percebe-se um substancial aumento dos requerimentos e de títulos entregues, sobretudo no município de Trindade, que conta com dados comparativos entre dois intervalos. É possível atribuir tal fato à flexibilização da lei federal no procedimento de regularização fundiária, pois a partir de sua publicação se tem a possibilidade de regularização de imóveis sem licenças ambientais e urbanísticas.

Nessa perspectiva, a partir de então, também foi possível perceber a promoção da regularização fundiária nos municípios em loteamentos que não possuíam os 35% de área destinada aos equipamentos públicos. Vale destacar que tais dispensas de licenciamento aconteceram especificamente em imóveis consolidados e de difícil remoção até a data de 22 de dezembro de 2016, não sendo possível realizar a regularização de loteamentos e setores que surgiram após tal data e em imóveis localizados em áreas de risco ou inundações.

Após a análise da operacionalização, foi identificada a existência de entraves na política de regularização fundiária executada pelos municípios que limitavam a promoção do direito à moradia. O primeiro entrave observado foi a inexistência de realização de regularização fundiária em imóveis particulares nos municípios averiguados. Observou-se também que os institutos jurídicos adotados em Goiânia e Trindade só possibilitaram a regularização de áreas públicas. Diante disso, o maior entrave percebido na operacionalização da política de regularização fundiária nos municípios goianos se deu em relação à titularidade particular do imóvel.

Outrossim, para que se possibilitasse a regularização de imóveis particulares, os municípios poderiam se utilizar dos instrumentos da lei federal ou de outros previstos na legislação brasileira que permitissem a intervenção pública na propriedade privada. Nesse sentido, os governantes dos municípios deveriam adotar instrumentos que permitissem sua intervenção na propriedade privada no exercício de seu poder discricionário, sem embargo, a lei federal deu previsão a um rol extenso e não taxativo de instrumentos a serem utilizados na política de regularização fundiária, a definição do caminho adotado exigia, em alguns casos, a judicialização pleiteando o pagamento de indenização ou de legislação municipal previamente publicada.

Enfim, a partir da análise da operacionalização das políticas de regularização fundiária executadas nos municípios de Goiânia e Trindade, foi possível confirmar a hipótese central desta pesquisa, pois se percebeu que os Municípios geraram entraves na promoção do direito à moradia ao exercerem seu poder discricionário. Tais entraves foram constatados após a análise das legislações municipais e do procedimento operacional das secretarias de habitação, que, ao executarem a política pública de regularização fundiária, se ativeram apenas a imóveis públicos na categoria social. Assim, mesmo que o cidadão atendessem a todos os requisitos da lei federal, para determinadas categorias de imóveis não seria possível a promoção do direito à moradia através de requerimento administrativo direcionado às secretarias.

Como na pesquisa foi considerado que as políticas sociais de moradia possuem natureza fundamental de aplicação imediata e constituem pilar indispensável na garantia do chamado mínimo existencial da pessoa humana, justifica-se a legitimação do Poder Judiciário em fiscalizar sua efetivação. O Poder Judiciário nessas situações teria a função de garantir que os municípios executassem suas políticas públicas de regularização fundiária em conformidade com a legislação federal e sem a exclusão de determinadas categorias de imóveis.

Land regularization and municipality in promoting social housing policy in Brazil: an analysis of experiences in housing processes in the municipalities of Goiânia and Trindade – Goiás

Abstract: This investigation refers to analyses and reflections on the implementation of social housing policies in the face of the prerogatives of municipal constitutional competence endowed with its discretionary power. In a particular form, it discusses the applicability resulting from the premise

that social housing policies have a fundamental nature, immediate application and constitute an indispensable pillar for guaranteeing the so-called existential minimum of the human person⁹. In this context, the aim of this paper was to analyse whether municipal discretionary prerogatives can override the guarantee of fundamental rights in an environment where social public policies are being promoted, in other words, whether the municipalization of the social policy of land regularization is proving to be an obstacle to the promotion of social housing policy in Brazil. To this end, the methodology used a literature review, as well as documentary and exploratory research into municipal legislation and the operational procedures of the housing secretariats of the municipalities of Trindade and Goiânia in the state of Goiás. Based on the analyses, it was understood to what extent the municipalities analyzed have obstacles to promoting the right to housing by exercising their discretionary power.

Keywords: Land regularization. Social housing policy. Fundamental rights. Municipal discretion. Right to housing.

Referências

- ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/6352>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva* [on-line], v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 759, de 26 de dezembro de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. *Lei Federal nº 13.465/17*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: jul. 2019.
- DAL BOSCO, M. G.; VALLE, P. R. D. Novo conceito da discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista para assegurar direitos fundamentais. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 8, n. 16, p. 81-106, jul./dez. 2006.
- FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas. *Região Metropolitana de Goiânia*. Disponível em: <https://fnembrasil.org/regiao-metropolitana-de-goiania-go/>. Acesso em: 18 out. 2021.
- FONTE, F. M. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- GOIÂNIA. *Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2007/lc_20070529_000000171.html. Acesso em: 10 out. 2020.
- GOIÂNIA. *Lei nº 8.834, de 22 de julho de 2009*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2009/lo_20090722_000008834.html. Acesso em: 10 out. 2020.
- GOIÂNIA. *Lei nº 10.231, de 3 de agosto 2018*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2018/lo_20180803_000010231.html. Acesso em: 10 out. 2020.
- GOIÂNIA. *Decreto nº 2.891, de 9 de outubro de 2017*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2017/dc_20171009_000002891.html. Acesso em: 12 out. 2020.

- GOIÂNIA. *Decreto nº 2.869, de 26 de novembro de 2015*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2015/dc_20151126_000002869.html. Acesso em: 12 nov. 2020.
- GOIÂNIA. *Decreto nº 2.891, de 9 de outubro de 2017*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2017/dc_20171009_000002891.html. Acesso em: 12 abr. 2021.
- IBGE. *Censo de 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 out. 2023.
- MARUCO, F. O. R.; NASCIMENTO JUNIOR, J. M. A inviabilidade da regularização fundiária e da aplicação de políticas públicas de acesso à propriedade na Amazônia face a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/17. In: *III Congresso Ibero-Americano de Direito Imobiliário*, Lorena/SP. 2018. Disponível em: http://www.lo.unisal.br/direitoimobiliario/publicacoes/livro3/10_13500030_id.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.
- MATOS, M. C. Direitos e garantias fundamentais e aplicabilidade imediata. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 66, 2012. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/110/100>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- MIRANDA, M. C., ALMEIDA, L. M. D. M. C., GRACIANO, M. C., SANTOS, L. L. FERRANTE, V. L. S. B. Políticas públicas e desenvolvimento local: uma análise a partir do Índice de Desenvolvimento Municipal da Micro e Pequena Empresa a partir da experiência de Barretos-SP. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 82-99, 2022. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2022.v25i1.1346. Disponível em: <https://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/1346>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- NEGRI, Antônio. *O poder constituinte – ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 07-09, p. 426, 2002.
- NOLASCO, L. G. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Pillares, 2008.
- OLIVEIRA, C. B. de. A discricionariedade administrativa: considerações sobre limites e possibilidade de controle. *Revista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, n.18, 2019. Disponível em: <http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/10136/1386912/revista-18.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- ROSSATTO, C. B.; SANTOS, A. S. S. O controle judicial das políticas públicas e a implementação dos direitos fundamentais sociais. O entendimento dos tribunais superiores. *Revista Vertentes do Direito*, v. 2, p. 01, 2015. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/1342/11912>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- SANTOS, L. L. *Capital social e redes: uma análise do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar*. 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.
- SILVA, J. A. da. O regime constitucional dos Municípios. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 13-26, out./dez. 2010. p. 13.
- SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [on-line], n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dP7m79wBtKGDm5McqqnHDF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polit.*, n. 24, p.105-121, 2005.
- TRINDADE. *Lei Complementar nº 008, de 2 de junho de 2008*. Disponível em: https://acessoainformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=8?_ga=2.152954033.902761114.1552499191-1972685344.1552499191. Acesso em: 23 out. 2019.

TRINDADE. *Lei nº 1.620, de 11 de junho de 2015*. Disponível em: <https://acessoinformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=953>. Acesso em: 10 nov. 2020.

TRINDADE. *Lei nº 1.190, de 20 de fevereiro de 2007*. Disponível em: <https://acessoinformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=693>. Acesso em: 12 out. 2020.

TRINDADE. *Lei nº 1.620, de 11 de junho de 2015*. Disponível em: <https://acessoinformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=953>. Acesso em: 20 out. 2020.

TRINDADE. *Trindade na linha do tempo*. 2019. Portal da prefeitura de Trindade. Disponível em: <https://www.trindade.go.gov.br/historia/>. Acesso em: 23 out. 2011.

VIANNA, A. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária ou política de registro de propriedade em massa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, p. 25-59, 2019.

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

SILVA, Frederico Alves da; GRACIANO, Monyele Camargo; SANTOS, Leandro de Lima. Regularização fundiária e municipalidade na promoção da política social de moradia no Brasil: uma análise de experiências em processos de habitação nos municípios de Goiânia e Trindade/GO. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 161-184, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART07.GO

Estudo de Impacto de Vizinhança: a localização dos empreendimentos e o uso das suas medidas mitigatórias e compensatórias em Santos/SP

Caio de Paula Camerini

Mestrando em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos (Unisantos). Advogado e conciliador/mediador judicial/extrajudicial. ORCID: 0000-0003-3576-2745.

José Marques Carriço

Doutor em Planejamento Urbano Regional pela FAU USP. Foi professor e pesquisador do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito Ambiental e Internacional da UniSantos. Membro do Núcleo do BrCidades da Baixada Santista. Vinculação Núcleo do BrCidades da Baixada Santista. ORCID: 0000-0002-2249-5409.

Resumo: O trabalho investiga um instrumento de política urbana trazido pelo Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), tendo como foco as mitigações, compensações e suas localizações. Neste estudo, observa-se o caso de Santos/SP, em que o EIV é regido pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013, regulamentando a implantação de empreendimentos e atividades com impactos significativos que devem ser reduzidos, eliminados ou compensados, com outras leis o incrementando, como a nova Lei de Ordenação do Uso e da Ocupação do Solo de Santos/SP. Valendo-se de pesquisa bibliográfica, legislação e documentos pertinentes ao EIV, disponibilizado pelo Município de Santos, analisa-se criticamente a importância deste instrumento para a garantia da qualidade de vida da vizinhança do empreendimento ou atividade. Verificando-se onde as medidas mitigadoras e compensatórias estão sendo implantadas, considerando-se a nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, observa-se como algumas medidas compensatórias estão substituindo licitações públicas e estão sendo noticiadas pelos jornais locais.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança. Medidas mitigadoras e compensatórias. Política urbana. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Município de Santos/SP.

Sumário: **1** Introdução – **2** Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental – **3** Mitigações e compensações ambientais – **4** A localização dos empreendimentos e suas medidas mitigatórias e compensatórias no Município de Santos/SP – **5** O EIV na nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – **6** Medidas compensatórias do impacto de vizinhança: substitutivos de processos licitatórios? – **7** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A busca de uma melhor qualidade de vida e de melhores oportunidades e acesso a diferentes serviços e ocupações provocou o aumento da urbanização no

Brasil, no século XX, quando a grande maioria das pessoas passou a residir em cidades.

Entretanto, certos tipos de atividades e empreendimentos, por seu tipo ou porte, podem trazer impactos negativos à qualidade de vida em áreas próximas, com aumento no trânsito, da poluição do ar e da água e até riscos à vida, a depender dos bens transportados ou armazenados.

Assim, tornou-se importante que os municípios exijam medidas para garantir a qualidade de vida dessas áreas afetadas, nos processos de licenciamento, culminando com a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto das Cidades (art. 1º, §1º), estabelecendo as diretrizes da política urbana no Brasil.

Nos artigos 36 a 38 desta norma, foi previsto o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser elaborado com o intento de levantar os impactos que um empreendimento ou atividade poderá causar ao setor urbano sob sua influência, seja ambiental, social ou econômico, de modo similar ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Assim, o EIV deve prever como estes impactos podem ser reduzidos, extintos ou compensados de alguma maneira.

Embora pudesse ter detalhado melhor a forma de aplicação, o Estatuto da Cidade trouxe regras gerais para o EIV, delegando a efetiva regulamentação aos municípios, não só por sua capacidade fiscalizatória, mas por poderem adaptar os regramentos às realidades locais.

Porém, tão importante quanto regulamentar a elaboração dos EIVs, é garantir a busca pela mitigação ou compensação ao setor urbano que irá receber os impactos negativos, de forma a assegurar a qualidade de vida daqueles que verdadeiramente sofrerão os impactos, impedindo o uso do instrumento de forma diversa.

Assim, este estudo trata do Município de Santos/SP, por contar com a regulamentação do EIV e ser densamente urbanizado, além de sede do mais importante complexo portuário brasileiro, tornando-a extremamente vulnerável a impactos causados por atividades portuárias e retroportuárias, afetando a todos os que residem em seu entorno.

Como método, utilizaram-se pesquisas bibliográficas referenciadas sobre o tema, assim como o estudo da legislação pertinente, como a Lei nº 10.257/2001, a Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013, do Município de Santos, que regulamenta a exigência do EIV, trazendo as análises a serem consideradas, o tamanho do entorno a ser estudado, as possibilidades de mitigações e compensações, entre outras providências. Também se aborda a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo na Área Insular de Santos (Lei Complementar nº 1.187/2022), as Leis Federais nº 8.666/93 e nº 14.133/2021, que estabelecem normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, e a Lei Federal nº 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Também foram usados dados disponibilizados pelo site da Prefeitura de Santos, como fonte de consulta à legislação pertinente e aos EIVs realizados, com informações a respeito dos empreendimentos em análise ou já analisados pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança (COMAIV) do Município de Santos, buscando-se verificar onde e como estão sendo utilizadas as medidas mitigadoras e compensatórias solicitadas pelo município, e como algumas estão sendo noticiadas pelos jornais locais.

Partindo-se da percepção de que o município vem utilizando medidas compensatórias em áreas diversas às de influência dos respectivos EIVs, busca-se aprofundar a análise de casos, considerando-se a diferenciação entre medidas mitigadoras e compensatórias, e entre EIV e EIA. Aborda-se, também, a forma como o Município de Santos regulamentou os EIVs e como os utiliza para gerir os impactos dos empreendimentos e atividades. Busca-se, ainda, avaliar como a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo poderá contribuir para a regulamentação dos EIVs e qual a viabilidade legal, doutrinária e jurisprudencial da substituição, por medidas compensatórias, de obras e aquisições, que necessitam de licitação pública. Neste contexto, analisam-se como algumas destas medidas são noticiadas pela imprensa local, obscurecendo o uso espacialmente deslocado das medidas compensatórias.

2 Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental

Com o Estatuto da Cidade, os municípios tiveram regularizado seu direito de determinar diretrizes da política e ambiente urbano que eram previstas nos art. 182 e 183 da Constituição Federal. Por conta disso, os municípios também passaram a ter os poderes para criarem leis que estabelecem quais empreendimentos e atividades exigem o EIV, com o intento de se basear nas realidades locais.

Salienta-se que, com a promulgação da Lei Federal nº 13.874/2019, art. 3º, XI, foram impostos limites às exigências de medidas compensatórias ou mitigatórias abusivas e/ou que não resguardassem relações com as atividades prestadas.

Ademais, apesar do art. 4º, VI, do Estatuto da Cidade determinar tanto o EIV quanto o EIA como instrumentos de política urbana, estes não podem ser confundidos, muito menos usados como sinônimos, em virtude da abrangência e legislação competente, como será visto a seguir.

2.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

O EIV é um estudo prévio feito no contexto urbano, com a finalidade de se verificar os impactos ambientais que um empreendimento pode causar na região em que pretende se estabelecer.

Conforme Lucécia Martins Soares (2010, p. 306),¹ ele permite a “tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente nos grandes centros”.

Apesar da exigência deste controle estatal poder parecer uma afronta ao direito da livre utilização da propriedade privada estabelecido no art. 5º, XXII, da CF, não há um conflito entre as normas: o uso ainda é livre, mas terá sobre si certas restrições que garantam que a utilização não coloque em risco qualquer outro valor ou garantia assegurados à coletividade.

Granziera, (2019, p. 574),² por sua vez, até elenca que o EIV busca formas de, sem inviabilizar um empreendimento, “minimizar os impactos, buscando compensações, de modo a proteger o meio ambiente urbano”, ou seja, em nenhum momento há a proibição do livre uso da propriedade, apenas se procura garantir os direitos do setor urbano em que o empreendimento está inserido.

A exigência do EIV é prevista no artigo 36 do Estatuto das Cidades, que diz:

Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Desta forma, verifica-se que, apesar de se tratar de uma lei federal, são os Municípios e o Distrito Federal que detêm os poderes para criar as normas de elaboração do EIV, com a respectiva norma estabelecendo apenas os conteúdos mínimos que devem ser previstos, dispostos no art. 37 da mesma Lei, sendo:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultura.

Por sua vez, o parágrafo único do mesmo artigo estabelece a “publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão

¹ SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2010.

² GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2019.

competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado”, item não só necessário para fins de fiscalização como para o desenvolvimento deste estudo.

Assim sendo, o EIV é classificado como um instrumento do princípio de prevenção, como o licenciamento ambiental, tendo a possibilidade de ser usado para não se autorizar a implantação, caso não fique evidente que o empreendimento tem condições de ser implantado, sem fornecer danos irreversíveis à região, sob o fundamento do princípio da precaução.

Argenta (2017, p. 6) pondera a necessidade do EIV como um estudo para auxiliar e objetivar a quantificação e qualificação das contrapartidas que poderão ser usadas pelo município, para a aprovação destes empreendimentos e/ou atividades, mas também salienta que “atos administrativos omissos, que aprovem tais planos sem qualquer controle da motivação do ato administrativo ou da contrapartida a ser exigida, são eivados de vício, representando uma burla ao ordenamento jurídico”.

Isso demonstra que não só é necessário que um município obrigue que os interessados façam um estudo de impacto sobre seu empreendimento, mas que tem de ter controles das motivações da aprovação ou das contrapartidas, sob pena de vício.

Observa-se também que, pelo referido artigo, o EIV trata o meio ambiente urbano como algo bem abrangente, incluindo até mesmo a infraestrutura urbana e geração de tráfego como pontos a serem observados durante o desenvolvimento do estudo.

Isto significa que, ao se fazer um estudo, é necessário, por exemplo, saber se o empreendimento irá afetar o abastecimento de água, a rede de energia elétrica, os serviços públicos de educação e saúde, a alteração do trânsito, a valorização ou desvalorização da região, entre outros. O intento, neste caso, é saber se o setor urbano terá condições de suportar o empreendimento com sua atual infraestrutura e evitar uma eventual sobrecarga, que acabe por prejudicar a todos, sendo aberta a possibilidade de contrapartidas para reduzir os efeitos adversos.

Salienta-se que, como bem lembra Martins (2008), em seu estudo sobre exigibilidade de EIV para loteamentos, “o EIV deve contemplar os efeitos negativos e *positivos* do empreendimento ou atividade, considerando como parâmetro a qualidade de vida da população, vale dizer a sadia qualidade de vida” [grifo nosso], ou seja, o estudo não deve focar apenas os pontos negativos, mas também os positivos, isso em prol da busca de potencializar os seus efeitos.

Não se pode deixar de observar que, conforme o art. 38 do Estatuto das Cidades, o EIV não substitui o EIA, devendo ser feito de forma complementar, embora haja estudiosos que defendam o uso de um ou outro, tendo preferência pelo segundo sempre que o empreendimento se enquadrar na Resolução nº 237/97 do Conama, com o intento de desburocratizar e melhorar a gestão pública.

Entretanto, é justamente o EIV que fornece com detalhes os impactos que podem ocorrer no perímetro urbano, inclusive extrapolando a área prevista, caso haja, por exemplo, contaminação do ar ou da água. E sem este estudo, identificando previamente os impactos, tem-se impedida a adoção de quaisquer medidas de mitigação, compensação ou controle, expondo toda a vizinhança e sua população aos efeitos nocivos da atuação do empreendimento no local.

2.2 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

Por sua vez, o EIA é feito para controle preventivo de danos ambientais, buscando não só os perigos que um empreendimento pode causar, mas como evitá-los ou minimizá-los.

Desde 1986, com a Resolução CONAMA nº 001/1986 foi definido o que seria impacto ambiental (art. 1º), as mínimas atividades técnicas a serem desenvolvidas (art. 6º) e as mínimas conclusões do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA (art. 9º).

Posteriormente, este estudo passou a ser exigido pelo art. 225, §1º, IV, da CF, que diz: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Por fim, com a Resolução CONAMA nº 237/1997, foram elencadas as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, ou seja, tudo em que obrigatoriamente será necessário o EIA para que se possa verificar a possibilidade da utilização do local para o fim desejado.

2.3 Diferenças entre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

Por conta da criação do EIV, tornou-se necessária a investigação das diferenças entre os institutos do EIV e do EIA, pois, como já elencado, há estudiosos que acreditam que apenas um dos estudos pode bastar, questionando a real necessidade do instrumento urbano.

Lollo e Röhm (2005), por sua vez, entendem que o termo Impacto de Vizinhança serve para descrever um grupo específico de impactos ambientais que possam ocorrer em áreas urbanas em virtude da implantação e operação de um determinado empreendimento e que se manifestam na sua área de influência.

Isto se deve ao fato da legislação ambiental brasileira, como a Resolução CONAMA nº 237/1997 e a CF, só prever a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental para grandes empreendimentos urbanos, como portos, aeroportos, entre outros, suburbanos ou rurais, como rodovias, silviculturas, extração e tratamento

de minerais etc., além de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente.

Porém, Lollo e Röhm (2005) trazem outros empreendimentos urbanos que, apesar de sua menor expressão espacial, podem causar alterações significativas no ambiente urbano, como shopping centers, supermercados, construção de grandes condomínios, necessitando de alternativas apropriadas para mitigar ou compensar os danos que podem ser causados.

Foi sob este novo enfoque que surgiu o EIV, passando a exigir uma identificação, valorização e análise dos impactos de vizinhança nos termos da legislação municipal, sendo os resultados apresentados no Relatório de Impacto de Vizinhança ou correlatos.

Por fim, ambos os documentos focam em avaliar os impactos que um empreendimento irá causar, sendo o EIV submetido à legislação de cada município, enquanto o EIA se submete aos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), como órgãos municipais, estaduais ou IBAMA, sempre devendo ser aplicado nas situações que estão previstas na Resolução CONAMA nº 237/1997.

3 Mitigações e compensações ambientais

Como visto, ao se fazer um Estudo de Impacto de Vizinhança e identificar os danos que serão causados à vizinhança, é necessário procurar por medidas que reduzam a influência destes danos, podendo ser medidas mitigatórias ou compensatórias.

Zeferino (2018, n.p.) diferencia estas medidas com os seguintes conceitos:

As medidas mitigadoras são aquelas estabelecidas antes da instalação do empreendimento, e visam à redução dos efeitos provenientes dos impactos ambientais negativos gerados por tal ação. Para definir essas medidas, as avaliações devem ser executadas juntamente aos demais profissionais envolvidos na elaboração dos projetos do empreendimento, a fim de obter soluções viáveis para amenizar os danos ambientais.

Já as medidas compensatórias são aplicadas para compensar, de alguma forma, os prejuízos e danos ambientais efetivos advindos da atividade modificadora do ambiente.

Desta forma, observa-se que as medidas mitigatórias procuram eliminar ou reduzir os impactos negativos de um empreendimento, enquanto as medidas compensatórias, como o próprio nome diz, servem para compensar os prejuízos causados ao meio ambiente.

Diferentemente do caso do EIA, em que o foco é resguardar o meio ambiente frente aos impactos negativos de um empreendimento, as medidas mitigatórias e

compensatórias visam a vizinhança, ou seja, amenizar os efeitos negativos diversos que podem ou serão causados no entorno pela obra ou atividades.

O próprio art. 37 do Estatuto das Cidades faz uma ênfase, ao descrever, em seu *caput*, que “o EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida *da população residente na área e suas proximidades*” [grifo nosso].

Assim sendo, espera-se que as medidas mitigadoras e compensatórias trazidas nos casos de EIV tenham como foco a área no entorno do empreendimento, garantindo a qualidade de vida daqueles residentes na área e suas proximidades.

4 A localização dos empreendimentos e suas medidas mitigatórias e compensatórias no município de Santos/SP

Conforme exposto, o EIV tem como finalidade não só proteger o meio ambiente, mas salvaguardar a qualidade de vida das pessoas que vivem na área em que o empreendimento pretende se estabelecer.

Dessa forma, os municípios têm o dever de garantir que a população tenha minimizados ou anulados os impactos negativos advindos de empreendimentos ou atividades autorizados pelo Poder Público local.

4.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em Santos/SP

Nos termos da Lei Federal nº 10.257/2001, o município de Santos criou a Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013 (SANTOS, 2013), disciplinando a exigência do EIV e dispendo sobre a conformidade de infraestrutura urbana e ambiental na região, sendo atualizado em 2014 e 2015 por leis complementares.

Em seu art. 1º, tal lei complementar traz a definição do que entende por EIV:

[...] o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, mitigação e compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento ou atividade, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existiriam com a implantação do mesmo e as que permaneceriam sem essa ação.

Observa-se que a lei propiciou ao Poder Público usar o EIV para realizar análise sobre como o empreendimento poderá alterar o meio ambiente dentro da área de influência, tanto para melhor quanto para pior, tendo como parâmetros a hipótese da sua não implantação.

A lei complementar também demonstra sua preocupação com a qualidade de vida da vizinhança ao estabelecer em seu art. 2º que o EIV “tem por objetivo permitir que a implantação de empreendimentos ou atividades geradoras de

impactos garanta a qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades”.

O art. 12 da norma trouxe as medidas mínimas a serem consideradas áreas de influência para fins do EIV, sendo, no mínimo, 300m para a área insular, onde se concentra 99% da população do município, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, e 2.000m para a área continental, área escassamente urbanizada.

No art. 13, a Lei demonstra ser mais rigorosa que o previsto no Estatuto da Cidade, pois, além de trazer as análises mínimas previstas no art. 37, não só trouxe outros aspectos a serem inseridos para o desenvolvimento do EIV, como o “impacto socioeconômico na população”, “acessibilidade e mobilidade de pessoas com deficiência” e “desvalorização do imóvel”, como usou termos mais abrangentes, como o uso da expressão “sistema de circulação e transporte” (art. 13, V, da Lei Complementar nº 793/13) no lugar de “geração de tráfego e demanda por transporte público” (art. 37, V, Lei Federal nº 10.257/2001).

Com o art. 18 da mesma lei, os empreendimentos ou atividades têm de apresentar as suas medidas mitigadoras e compensatórias com a identificação e análise dos impactos causados por sua implantação, de forma a ser possível analisar a sua influência sobre os danos positivos e negativos.

O parágrafo único ainda complementa que os efeitos mitigatórios e compensatórios também deverão ser mencionados sobre os impactos que não podem ser evitados, além do grau de alteração esperado.

Por fim, no art. 38, a Lei elenca quais são as medidas mitigadoras e compensatórias a serem determinadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança (COMAIV), colocando, em seu §1º, que elas devem ser executadas preferencialmente na área de influência do empreendimento ou da atividade.

Uma vez pronto o EIV, este é enviado para a COMAIV, que irá elaborar o Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (PTIV) e a Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança (CMIV), conforme previsto nas disposições da Lei Complementar nº 793/2013, entre outras atribuições, como lavrar atos administrativos normativos de efeitos internos, entre outros.

Feita a elaboração do PTIV, o COMAIV elabora os Termos de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias (TRIMMCs) que indicarão as medidas mitigadoras e compensatórias recomendadas de acordo com a análise dos EIVs, criando-se uma fixação de prazos para serem implantados pelos responsáveis pelos empreendimentos ou atividades, iniciando-se assim um processo de negociação.

Caso haja um acordo, o TRIMMC é firmado pelas partes e o empreendimento consegue receber seu licenciamento urbanístico, porém, caso não haja acordo ou a contraproposta não seja aceita pelo COMAIV, poderá haver o indeferimento do EIV.

4.2 A área de impacto dos empreendimentos e as localizações de suas medidas mitigadoras e compensatórias em Santos/SP

A Prefeitura de Santos possui atualmente uma excelente transparência para a consulta de Estudos de Impactos de Vizinhança, hospedando, em seu site, páginas específicas para legislação, formulário de requerimentos e consultas de EIVs.

Nestas consultas, a Prefeitura separa os empreendimentos em seis tipos, a depender do estágio em que se encontra:

1- Fase de contribuição: nesta fase disponibiliza EIVs para que a sociedade tenha acesso e se manifeste por meio eletrônico, com o fim de contribuir com as mitigações e compensações.

2- Análise na COMAIV: aqui os EIVs que estão em processo de análise pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança.

3- EIVs com PTIV: são os EIVs em que foi assinado o Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias (TRIMMC), e que estas estão em fase de implantação parcial ou total.

4- EIVs com CMIV: neste estágio estão os EIVs que concluíram totalmente a implantação das medidas mitigadoras e compensatórias propostas pelo município.

5- EIVs indeferidos: aqui estão os EIVs em que não houve acordo entre os responsáveis pelo empreendimento ou atividade e o Poder Público.

6- Outros EIVs: pasta em que os estudos foram arquivados por desinteresse.

O site disponibiliza, também, todos os documentos relacionados aos EIVs, inclusive os TRIMMCs (e aditivos, se houver), permitindo acesso completo aos cidadãos.

Para melhor compreensão do real uso das medidas mitigadoras e compensatórias pela Prefeitura de Santos, foi feito um filtro, selecionando apenas os documentos em que houvesse o PTIV emitido, se este gerasse alguma obrigação para o empreendimento.

Em consulta a estes documentos, foram selecionados 12 PTIVs que se destacaram por seus exemplos positivos ou muito negativos, possibilitando a elaboração do Quadro 1 e tornando visível a natureza dos empreendimentos trazidos no EIV, a região impactada, as respectivas medidas mitigatórias ou compensatórias firmadas pelos TRIMMC e suas localizações.

Quadro 1 – Síntese dos EIVs e respectivas medidas mitigadoras e compensatórias

(Continua)

Empreendimento/Localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
ADM do Brasil Ltda. Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Av. Governador Mário Covas Jr., s/n. Bairro Estuário	69.685/2017-76	21.06.2018	- Apoio à climatização de 18 UMEs com aquisição de aparelhos de ar condicionado; - Apresentar <i>as built</i> das vias internas.
Elevações Portuárias S/A (pertencente ao grupo Rumo S.A.) Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Eduardo Guinle, S/N, Armazém IX, Sala 1. Bairro Porto	4.431/2019-74	20.12.2019	- Apresentar Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; - Equipar as brigadas de incêndio com pelo menos quatro lances de mangueira de 150mm (6 polegadas), 20m de comprimento e, respectivas adaptações com saídas de 4 mangueiras de 63mm (2,5"); - Projeto e reforma da Estação Rodoviária de Santos Jaime Rodrigues Estrela Jr.
Intervalos Minérios Ltda. Natureza: Extração e/ou beneficiamento de minerais Endereço: Rodovia Cônego Domênico Rangoni (SP-55), km 252,5, Sítio Sandy, Área Continental de Santos/SP	72.887/2018-40	15.08.2019	- Executar obras de reforma e equipagem do Teatro Rosinha Mastrângelo.
Pedreira Engebrita Ltda. Natureza: Extração e/ou beneficiamento de minerais – Vale Quilombo Endereço: Rodovia Conego Domenico Rangoni, km 252. Área Continental de Santos	15.007/2020-15	04.01.2021	- Modernização do píer de atracação, com flutuante para água salgada, com estrutura resistente a embarcações de pequeno e médio portes, na Ilha Diana.
Hidroviás do Brasil Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Av. Eduardo Pereira Guinle, S/N, ARMZ XII ARMZ XVII ARMZ DE SAL T-8, Bairro Porto	11.984/2020-17	06.07.2020	- Aquisição de quatro lances de mangueira de 150mm (6 polegadas), 20m de comprimento e um derivante com 4 saídas de duas polegadas e meia; - Depósito de Recursos no valor de R\$3.700.000,00 no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Santos (FUNDURB).

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Instituto Médico Legal Natureza: Empreendimento Público Endereço: Rua Dr. Bernardo Browne, nº 122, Bairro Estuário</p>	87.012/2019-79	18.12.2020	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentar projeto de segregação dos resíduos de serviços de saúde (RSSS), de forma a dar o adequado tratamento aos mesmos; - Apresentar laudo de conformidade ambiental da chaminé para efluentes aéreos gerados; - Promover a instalação de tratamento acústico nos equipamentos de refrigeração e ar-condicionado, de forma a atenuar seus possíveis ruídos; - Elaborar e implantar projeto simples de sinalização indicativa para orientação do novo endereço.
<p>Terminal Exportador de Santos S/A Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Avenida Governador Mário Covas Jr., S/N, armazéns 38, XL e XLII, Bairro Estuário</p>	23.562/2018-89	13.09.2019	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de cinturão verde, com plantio de árvores e/ou arbustos de crescimento rápido no perímetro externo do terminal a fim de minimizar as ações dos ventos, com suspensão de material particulado para a atmosfera; - Apresentação de laudo de vistoria técnica com plantas do atual sistema de rede de drenagem; - Adoção de controle interno de autofiscalização da frota quanto à emissão de fumaça preta para controle das emissões gasosas provenientes dos veículos movidos a Diesel que regularmente circulam no Terminal; - Apoio à implantação e manutenção de infraestrutura em Unidades Municipais de Educação com o depósito de R\$ 4.500.000,00 no FUNDURB

(Continua)

Empreendimento/Localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Granel Química Ltda. / Ageo Leste Terminais e Armazéns Gerais S.A Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Ilha Barnabé</p>	30.947/2018-93	26.12.2019	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentar ao município as informações do cumprimento das condicionantes da Licença de Operação e do processo de descomissionamento da área; - Apresentar Plano de Comunicação de Riscos à População; - Apoio à implantação de infraestrutura em Unidades Municipais de Educação com o depósito de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) no FUNDURB; - Construção e Climatização de Unidade de Ensino Infantil, em terreno a ser indicado pela PMS, no Caruara – Santos/SP; - Reforma e restauração do Outeiro de Santa Catarina: Obras de reforma e restauro de conservação e implantação de acessibilidade do Outeiro de Santa Catarina, situado à Rua Visconde do Rio Branco em Santos/SP; - Reurbanização da Rua Tolentino Filgueiras no trecho compreendido entre a Avenida Washington Luiz e Avenida Ana Costa; - Construção de parque acessível a pessoas com necessidades especiais e instalação de brinquedos.
<p>Brasil Terminal Portuário S/A Natureza: Empreendimento Retroportuário Endereço: Avenida Engenheiro Augusto Barata S/N Bairro Alemoa</p>	16.107/2020-97	14.12.2021	<ul style="list-style-type: none"> - Comprovar o cumprimento da política Municipal de Resíduos da Construção Civil; - Apresentar à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, cópia de todos os relatórios periódicos previstos na licença de operação (do primeiro até o mais recente); - Elaborar Plano de comunicação de riscos de acordo com as diretrizes indicadas no Anexo I; - Reforma e ampliação do Edifício do Centro da Juventude para espaço de assistência social, cultural e policlínica da Vila Gilda, Zona Noroeste.

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Bracell SP Celulose Ltda. Terminal STS14 A Natureza: Empreendimento Implantação de Terminal Portuário STS 14 A Endereço: Av. Ismael Coelho de Souza, s/n - Armazém STS-14ª Bairro: Macuco (chegada prioritariamente por trem)</p>	10558 2021 74	18.04.2022	<p>- Deverá, no local do empreendimento, equipar as brigadas de incêndio com pelo menos 5 lances de mangueiras de combate a incêndio de 150mm (6”), com 20m de comprimento e, respectivas adaptações com saídas de 4 (quatro) mangueiras de 63mm (2,5 “);</p> <p>- Deverá contratar, administrar e entregar a obra de infraestrutura, climatização e mobiliário em 01 pavimento e na recepção na sede do Núcleo do Parque Tecnológico. As obras de melhoria destes pavimentos são para instalação da infraestrutura do: (i) interior de um pavimento destinado para as salas privativas, coworking, phone boots, área de descompressão e copa. E (ii) um pavimento térreo que inclui a instalação de catracas de acesso, instalação de mobiliários para recepção, equipamentos eletrônicos e de informática, e instalação de móveis da área de espera e copa. A recepção também abrigará atendimentos a serem implementados pela Prefeitura de Santos, tais como: Sebrae, Sala do Empreendedor e Banco do Povo.</p>
<p>CS-Santos Empreendimentos Imobiliários Ltda. Natureza: Hospital Endereço: Av. Conselheiro Nébias, nº 644. Bairro Boqueirão</p>	047869/2021-69	29.04.2022	<p>- Apresentar e implantar projeto de recuperação dos passeios públicos na quadra do empreendimento, nos moldes do Programa Calçada para Todos;</p> <p>- Implantar arborização na quadra do empreendimento, monitorando o crescimento durante 12 meses;</p> <p>- Implantar baias de embarque e desembarque para o empreendimento para garantir a fluidez do trânsito no entorno do empreendimento.</p>

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Granel Química Ltda Natureza: Empreendimento Retroportuário Endereço: Rua Dr. Alberto Schweitzer 1411. Bairro Alemoa</p>	33.819/2018-10	20.05.2019	<ul style="list-style-type: none"> - Construção da nova U.M.E. Waldery de Almeida, na Zona Noroeste; - Readequar o sistema viário com implantação de sinalização horizontal e vertical em material plástico a frio no bairro Alemoa; - Fornecimento de equipamento para implantação de sinalização viária e apagamento; - Promover impermeabilização da área de estacionamento, com implantação de drenagem pluvial direcionada a caixas SAO e desarenadoras, antes de conexão ao sistema de drenagem da região; - Direcionar as Aguas pluviais livres de contaminação ao sistema de drenagem pluvial existente na área e não à rede de esgotamento sanitário, sob risco de sobrecarga da rede sanitária face aos altos índices pluviométricos na região; - Adotar lavadores de rodas nos acessos às obras, de forma a manter as vias públicas livres de material particulado carregado pelo rodante dos veículos pesados e, assim, evitar maior comprometimento da rede de drenagem pluvial; - Prolongar a canaleta de drenagem próxima às saídas de veículos, de forma a alcançar a área que delimita o pátio de carga/descarga da via de circulação interna, promovendo uma segunda linha de isolamento pluvial do pátio de carga/descarga;

(Conclusão)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
			<ul style="list-style-type: none"> - Instalar caixas SAO às canaletas pluviais dessa área antes de sua conexão à rede de drenagem, de forma a conter possíveis vazamentos de óleo dos veículos utilizados nas operações; - Direcionar as águas oriundas do sistema de tratamento de efluentes ao corpo d'água ou drenagem se atenderem plenamente à legislação de qualidade de águas de corpos d'água do Estado de São Paulo; caso contrário, com a devida anuência da empresa concessionária, deverão ser direcionadas à rede de esgotamento sanitário; - Desenvolver e implantar Programa de Manutenção Preventiva de Veículos, Máquinas e Equipamentos, como procedimento oficial da empresa, inclusive como exigência para contratação de terceiros, de forma a garantir condições de funcionamento que permitam redução de ruídos e de emissão de efluentes aéreos; - Celebrar termo de compromisso que preveja a doação de 1000 mudas de mangue (500 Avicennia e 500 Rhizophora); - Elaborar Plano de comunicação de riscos de acordo com diretrizes indicadas no Anexo III; - Equipar as brigadas de incêndio com pelo menos 5 lanças de mangueiras de combate a incêndio de 150mm (6"), com 20m de comprimento e, respectivas adaptações com saídas de 4 mangueiras de 63mm (2,5").

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos/SP. Elaborado pelos autores, 2022.

Com base nas informações levantadas destes empreendimentos que solicitaram aprovação dos EIVs, observa-se que diversas medidas mitigadoras e compensatórias não resguardam a verdadeira função do EIV prevista no art. 2º da Lei Complementar nº 793/2013 de Santos/SP: garantir a qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

No caso da ADM do Brasil, localizada no porto de Santos, após aditamento do TRIMMC, teve como obrigação a aquisição de aparelhos de ar-condicionado para escolas municipais, e a empresa Elevações Portuárias S/A teve a doação de equipamentos a brigada de incêndio e reforma da Rodoviária de Santos, localizada a alguns quilômetros de distância, e não dentro dos 300m previstos em lei.

A Brasil Terminal Portuário S/A, devido a obras de expansão, responsabilizou-se pela reforma e ampliação do Edifício do Centro da Juventude em bairro diverso.

A Intervalles Minérios Ltda., empresa mineradora que atua na área continental de Santos, teve como medida compensatória a reforma do Teatro Rosinha Mastrângelo, localizado na área insular de Santos, assim como a Granel Química Ltda./Ageo Leste Terminais e Armazéns Gerais S.A, localizada na Ilha Barnabé, parte continental, que teve, entre suas condições, a reforma e restauração do Outeiro de Santa Catarina, reurbanização de rua e implantação do projeto de parques acessíveis, todos na área insular.

A Granel Química Ltda. também tem outro EIV em andamento, desta vez, na Macroárea Insular de Santos e, embora haja vários requisitos mitigadores, está inclusa a construção de uma escola a quase dois quilômetros de distância, algo claramente fora do âmbito das medidas mitigadoras/compensadoras.

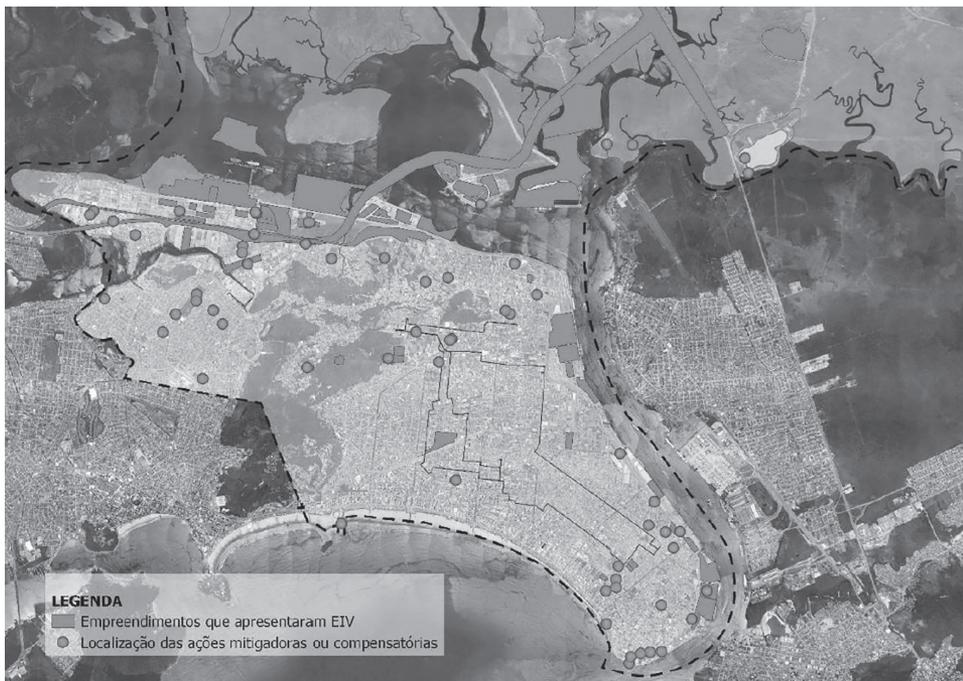
No caso da Bracell SP Celulose Ltda. Terminal STS14 A, é difícil encontrar relação entre o solicitado pela Prefeitura e os impactos para a vizinhança. Seu EIV revela que, entre os potenciais impactos urbanísticos e ambientais, estão problemas de ruídos, poeira e o armazenamento de gás GLP, todos com impacto na vizinhança.

Embora o próprio estudo já preveja prognósticos de medidas mitigadoras para estes casos, o que foi solicitado pela Prefeitura de Santos? Equipamento para brigadas de incêndio e contratar, administrar e entregar obra de infraestrutura, climatização e mobiliário na sede do Núcleo do Parque Tecnológico, localizado a quase cinco quilômetros de distância.

O caso da Hidrovias do Brasil, por sua vez, pode ser considerado um dos mais problemáticos, pois seu terminal já opera com fertilizantes, como nitrato de cálcio e de amônio, podendo exalar mau-cheiro, contaminar o ar, especialmente se houver incêndios, ou até ocorrer explosões, como ocorreu em Beirute, por conta deste último. Mas o PTIV estabeleceu a doação de mangueiras, similarmente ao caso da Elevações Portuárias S/A, e o depósito de alguns milhões de reais para o FUNDURB, que destinou os recursos para a reforma do Mercado Municipal, no bairro Vila Nova, distante da área.

Impressiona o mapa (figura 1) elaborado para o Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, usando dados de 2013 a março de 2020, que mostra o deslocamento entre as localizações de várias medidas, com relação às áreas dos EIVs estudados, casos em que a Prefeitura abriu mão de resguardar a qualidade de vida da vizinhança. Observa-se que grande parte das medidas compensatórias é implantada longe dos respectivos empreendimentos, em áreas distantes das impactadas previstas nos EIVs.

Figura 1 – Localização das áreas objeto de EIVs apresentados e respectivas medidas mitigatórias ou compensatórias (2013 a março de 2020)



Fonte: Prefeitura de Santos; SEDURB (2021).

Estes resultados põem em xeque o previsto no art. 38, §1º, da Lei Complementar nº 793/2013, que prevê que as medidas mitigatórias e compensatórias devem ser executadas preferencialmente na área de influência do empreendimento ou da atividade, o que parece estar sendo ignorado. Isto se torna ainda mais problemático ao confrontar este dispositivo com o previsto no *caput* do art. 37 do Estatuto da Cidade, que prevê que o levantamento dos impactos positivos e negativos tem de ser feito sobre a qualidade de vida das pessoas da área e das *proximidades* [grifo nosso]. Portanto, as medidas mitigatórias e compensatórias têm de atender a esta população, e não a área diversa. Assim, o termo “preferencialmente”

previsto no art. 38, §1º, da Lei Complementar nº 793/2013 de Santos deveria garantir que estabelecer medidas mitigatórias e compensatórias fora da área de influência deveria ser uma exceção justificável e não a regra, como se observa.

Um ótimo exemplo destas exceções é o caso da Pedreira Engebrita Ltda. Devido a sua localização, não há efetivamente uma “vizinhança” a ser compensada, por isso, ficou justificável ir um pouco mais longe e criar uma medida compensatória a uma comunidade mais próxima, que é a modernização do píer da Ilha Diana, comunidade tradicional, que também faz parte da Macroárea Continental de Santos.

Durante este estudo, também foram observados casos exemplares, como o Instituto Médico Legal, que tem de apresentar planos de descarte dos seus materiais, laudo de conformidade ambiental da chaminé para os resíduos aéreos, assim como reduzir o possível os sons oriundos dos equipamentos necessários.

Outro caso exemplar foi o do Terminal Exportador de Santos S/A – TES, em que se estabeleceram medidas de autofiscalização para o controle de emissões gasosas pelos veículos, assim como o plantio de árvores e/ou arbustos para minimizar as ações dos ventos, procurando assim mitigar os danos à vizinhança.

A Casa de Saúde (CS-Santos Empreendimentos Imobiliários Ltda.) também entra neste seleto grupo ao se estabelecer o plantio de árvores e obrigar a criação de baias para ambulância, diminuindo os efeitos no trânsito.

Baseando-se nesta análise de medidas, verifica-se que o município de Santos infelizmente não tem seguido com frequência o que os autores estudados consideram por preceitos relevantes do EIV, visto que diversas medidas compensatórias estão implantadas em lugares diversos de suas áreas de influência e sequer relacionadas à efetiva compensação dos danos que serão causados.

Ademais, observa-se que várias medidas compensatórias foram usadas para adquirir objetos ou reformas para equipamentos públicos, levantando até mesmo um questionamento se estas medidas estariam sendo usadas como substitutas a processos licitatórios no lugar de reduzir ou compensar os impactos a que a região do entorno e seus residentes seriam expostos.

O caso da Granel Química Ltda., que possui um empreendimento na área insular e outro na parte continental, é um exemplo: a parte insular recebeu diversas medidas mitigadoras, mas foi incluída a construção de uma escola, enquanto o localizado na parte continental está obrigada a construir e climatizar uma Unidade de Ensino Infantil na área continental e a realizar uma reforma na área insular.

Conforme anteriormente exposto por Argenta (2017), a aprovação de empreendimentos que necessitem de EIV sem um controle da motivação da contrapartida a ser exigida representa um vício, pois burla o ordenamento jurídico.

Desta forma, ao atender os termos do Estatuto da Cidade, as ações previstas na Lei Complementar nº 793/2013 sem dúvidas demonstram sua relevância

no trabalho do Poder Público na proteção da vizinhança pelos impactos gerados no território, por empreendimentos e atividades. Entretanto, cabe à sociedade e estudiosos analisar mais rigorosamente e cobrar dos órgãos responsáveis, como a COMAIV, Legislativo Municipal e MPSP, medidas que realmente resguardecem o entorno dos empreendimentos de seus efeitos negativos, assim como os compensem de forma adequada.

Caso contrário, o Poder Público Municipal pode ser responsabilizado por omissão na gestão de impactos e uso deturpado da lei, usando-a para garantir objetos ou obras típicas de licitação ao invés de trazer resultados úteis às vizinhanças envolvidas.

5 O EIV na nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo

Com o intento de melhorar o atendimento da dinâmica do processo de urbanização, o Município de Santos recentemente atualizou sua Lei de Uso e Ocupação do Solo na Área Insular (LC nº 1.187, de 30 de dezembro de 2022), inserindo novos aspectos e aperfeiçoando outros já previstos.

Um dos exemplos foi a criação de uma Faixa de Amortecimento – FA, possibilitando o licenciamento de atividades que hoje exercem irregularmente os usos vedados (arts. 117 a 119). Durante a elaboração desta nova legislação, representantes da comunidade local se manifestaram contrariamente à proposta à época, mas, diante da recusa da Prefeitura em retirá-la, propuseram que estas atividades fossem licenciadas mediante EIV, dentre outras condições. Assim, a Prefeitura acolheu parcialmente a proposta, estabelecendo a exigência de EIVs nas Faixas de Amortecimento (§§2º e 3º, art. 119 do PLC).

Contudo, estabelecida esta condição, a proteção da população local contra impactos como poluição sonora e atmosférica, trânsito de carga e outros só será efetiva se a Prefeitura de fato orientar as medidas mitigatórias e compensatórias na área de influência das atividades a serem licenciadas.

6 Medidas compensatórias do impacto de vizinhança: substitutivos de processos licitatórios?

Queiroz e Carriço (2019), de forma similar, montaram um quadro de exemplos feito sobre outros empreendimentos:

Quadro 2 – Estudos de Impacto de Vizinhança – Prefeitura Municipal de Santos/SP

(Continua)

Empreendimento	Nº Processo Administrativo	Data	Conteúdo do TRIMMC
MIRAMAR Empreendimentos Imobiliários Ltda. Natureza: Empreendimento imobiliário. Bairro: Aparecida.	101.067/2015-11	27.10.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Execução de rede de drenagem auxiliar; - Implantação de Sinalização semafórica, horizontal e vertical; - Edificação de UBS no bairro Estuário (R\$ 2.336.325,00); - Ampliação da UME Andradas; - Disponibilização de 20 contentores de resíduos no edifício; - Construção de baia de estacionamento de veículo coletor de resíduos e de local para guarda dos contentores; - Plantio e manutenção por 24 meses de 50 mudas de árvores no entorno do empreendimento.
Terminal Químico de Aratu S/A (TEQUIMAR) Natureza: Terminal Químico Bairro: Alemoa	19.250/2016-91	19.05.2017	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio implantação de UPA da Zona Noroeste (R\$153.204,49); - Execução de obras e aquisição de equipamento da UBS do Jardim Piratininga; - Apoio à implantação da UME do bairro São Jorge; - Execução de obras da UME do bairro Piratininga; - Implantação de circuito fechado de monitoramento de trânsito no local do empreendimento; - Implantação de equipamento de Sinalização semafórica na área do empreendimento; - Implantação de projeto de arborização (796 unidades) nos bairros Sa-boó, Chico de Paula e Santa Maria; - Apresentação de Estudo de Análises de Risco e do Programa de Gerenciamento de Riscos aprovado pela CETESB, contemplando Plano de Comunicação de Risco à População vizinha; - Execução de melhorias na iluminação pública do local do empreendimento.
FIBRIA Terminal de Celulose de Santos SPE S/A Natureza: Terminal Portuário Bairro: Macuco	101.118/2016-31	01.09.2017	<ul style="list-style-type: none"> - Revitalização da sinalização vertical do bairro Estuário; - Comunicação prévia à CET Santos acerca da circulação de Caminhões superdimensionados; - Apoio à implantação do Centro de Capacitação Darcy Ribeiro; - Apresentação do Plano de Gerenciamento de Riscos; - Levantamento topográfico e cadastral da Zona Especial de Interesse Social da Aparecida.

(Conclusão)			
Empresa Brasileira de Terminais Portuários S/A (EMBRAPORT) Natureza: Terminal Portuário Bairro: Ilha Barnabé	97.787/2016-73	06.10.2017	- Comprovação do licenciamento ambiental do empreendimento; - Apoio à construção de atracadouro no bairro Monte Cabrão; - Apoio à cobertura da quadra de esportes da UME Monte Cabrão; - Apresentação de relatório do Programa de Qualidade Ambiental – Qualidade do AR.
Termares Terminais Marítimos Especializados Ltda. (ECOPORTO) Natureza: Terminal Portuário Bairro: Saboó	67.320/2017-16	11.12.2017	- Apoio à implantação de Núcleo do Parque Tecnológico de Santos; - Apoio à implantação de Centro de Referência Especial de Assistência Social.
AGEO Terminais e Armazéns S/A e AGEO Terminais e Armazéns Gerais S/A Natureza: Terminal Químico Bairro: Ilha Barnabé	71.422/2017-08 71.426/2017-51	12.03.2018	- Implantação de estacionamento pulmão de veículos de carga; - Complementação do Plano de Monitoramento e de Avaliação permanente de encostas; - Apoio à implantação da UPA da Zona Leste (R\$ 4.800.000,00); - Apoio à informatização do Sistema de Saúde (R\$ 5.000.000,00); - Apoio à implantação de infraestrutura de UMEs (R\$ 6.900.000,00); - Execução de serviços de sinalização viária nos bairros Centro, Paquetá e Vila Nova (R\$ 500.000,00).
ADONAI Química S/A Natureza: Terminal Químico Bairro: Ilha Barnabé	79.151/2017-58	13.03.2018	- Apoio ao Plano Municipal de Redução de Riscos com fornecimento de imagens de helicóptero; - Construção de muretas e canaletas para escoamento de poluentes para caixa de retenção; - Apoio à climatização de UMEs (R\$ 5.000.000,00).
Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) Natureza: Sistema Viário Bairro: Estuário	103.040/2015-35	21.03.2018	- Mitigação dos impactos viários durante a obra do viaduto; - Estudo de solução para o conflito rodoferroviário na confluência da Av. Siqueira Campos com Av. Gov. Mario Covas Filho; - Aquisição de aparelho de Raio X digital e duas motolâncias; - Alteração de um ponto de medição de vibração para local mais próximo às residências vizinhas à obra do viaduto; - Oferta de 200 vagas de veículos de carga; - Informar à COMAIV quanto às tratativas com os proprietários dos imóveis vizinhos, acerca do processo de valorização/desvalorização dos imóveis; - Participar e apoiar a audiência pública de apresentação do empreendimento.

Fonte: Queiroz e Carriço (2019, p. 10.7-8). Nota: bairros informados pelos autores.

Observa-se como então já haviam sido identificadas, em negrito no quadro, diversas medidas compensatórias que sequer resguardam relações com a vizinhança. Tem-se construção de UME pelo empreendimento Miramar, Tequimar e Embraport, todos em bairros diversos da localização do empreendimento, revitalização de sinalização vertical em bairro diverso pela empresa Fibria, implantação de Núcleo do Parque Tecnológico de Santos pela Ecoporto, implantação de UPA em bairro diverso, pela Ageo, climatização de UME pela Adonai e, finalmente, doação de máquina de Raio-X e duas motolâncias pela Codesp.

Todas essas “compensações à vizinhança”, ao serem mais bem analisadas, deveriam ensejar licitações pela Prefeitura de Santos e não medidas compensatórias.

6.1 Substituição do processo licitatório por medidas compensatórias do EIV

O processo licitatório nada mais é que a forma usada pelos entes públicos, no caso a Prefeitura Municipal de Santos, para adquirir serviços/objetos e/ou construir edificações que julguem necessários. Por isso, existe a Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), substituída pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), que regulamenta os procedimentos, penalidades, dispensas e inexigibilidades deste procedimento, com o intento de evitar o mau uso do dinheiro público, assim como auxiliar no combate ao seu desvio.

Por ter havido EIVs aqui estudados, anteriormente à sanção da Lei nº 14.133/2021, torna-se necessário analisar ambas as leis.

6.1.1 Frente às Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021

A antiga lei de licitação é anterior ao Estatuto das Cidades, por isso, em suas hipóteses originais, não teria como prever as possibilidades de obras por EIVs, entretanto, apesar de chegar a ser modificada diversas vezes, até ser substituída pela Lei nº 14.133/2021, em nenhum destes momentos a lei faz menção a sua possível substituição por medidas compensatórias de EIV, nem mesmo em seus casos de dispensa ou inexigibilidade.

Por sua vez, a nova lei de licitações trouxe melhorias e desburocratização dos seus procedimentos, assim como demonstra estar mais preocupada com o meio ambiente e a vizinhança, tanto que em seu art. 45 são previstos diversos regramentos mínimos que as licitações devem respeitar, a maioria de cunho ambiental, e, entre eles, está o inciso IV, que diz:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: [...]

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

Embora haja outros artigos relacionados a impacto ambiental, não há mais nada dito a respeito do impacto de vizinhança, nem mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, muito menos sua substituição por medidas compensatórias.

6.1.2 Outras fontes

Desta forma, nota-se que a forma com que a Prefeitura de Santos tem usado as medidas compensatórias do EIV em substituição ao processo licitatório, para obter bens e obras, nem sempre é prevista em lei, o que significaria, tecnicamente, que este tipo de procedimento seria irregular, ainda mais levando-se em conta a distância entre as medidas e a comunidade afetada.

A Prefeitura deveria se utilizar de outras fontes, como leis, doutrinas ou jurisprudências acerca do caso, para embasar suas decisões sobre a construção de UMEs, UPAs e o Núcleo do Parque Tecnológico de Santos, entre outros. Entretanto, percebe-se que tais medidas confrontam a Lei Federal nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos e Liberdade Econômica. Segundo esta, é prevista no art. 3º, XI, a proibição de medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, constando na alínea “c” - o impedimento do uso do “particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada”; e na alínea “d” - enquadramento como imoderada a exigência de “execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica” (BRASIL, 2019).

Valendo-se dessa norma, em 2020, o Ministério Público de São Paulo impe- trou Ação Civil Pública contra a Prefeitura de Santos e a empresa Valoriza Energia SPE Ltda., pois, além do uso de EIV para obras públicas no Emissário Submarino de Santos, em suposta compensação de impacto independente da obra, esta prestação compensatória ocorreria a dez quilômetros de distância da região afetada, oito a mais do que o previsto na Lei Complementar nº 793/13 de Santos, caracterizando prestação em áreas além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica (Lei Federal nº 13.874/2019).

Apesar de a ação ter sido julgada procedente pelo juízo de 1ª instância, anulando o TRIMMC celebrado, o Tribunal de Justiça de São Paulo derrubou a sentença, considerando justamente o termo “preferencialmente” previsto no art. 38, §1º, Lei Complementar nº 793/13 de Santos.

Na pesquisa que embasou este trabalho não foi possível encontrar outras fontes que discorressem sobre a proibição ou permissão desse tipo de uso dos EIV, demonstrando ser um campo aparentemente inédito, sugerindo que o aprofundamento deste tema seja objeto de outro estudo.

6.2 Medidas compensatórias e seu uso jornalístico

Em que pese a falta de previsão legal do uso de compensações à vizinhança como substituto de processos licitatórios para obras ou obtenção de equipamentos, e que estes estão sendo feitos em locais alheios à vizinhança afetada, isto não significa que essas medidas não estejam sendo noticiadas. O jornal “A Tribuna”, o diário de maior circulação da Baixada Santista, já noticiou algumas dessas medidas compensatórias, que não só são tratadas como positivas, mas, ao ler as notícias, leigos sequer terão ciência dos prejuízos que outras pessoas poderão passar em consequência dessa prática.

Por exemplo, na edição de 1º de agosto de 2020, o jornal A Tribuna trouxe reportagem feita pela redação com a seguinte manchete “Restauro do Outeiro deve terminar até novembro”.

Ao se ler a notícia, tem-se a falsa ideia de que se trata de uma parceria entre Prefeitura e a empresa Ageo Leste Terminais e Armazéns Gerais, para fazer a reforma de um antigo ponto turístico, que estava em condições de abandono.

Entretanto, esta “parceria” é, na verdade, um dos termos de acordo do TRIMMC firmado entre a Prefeitura e a empresa, já abordado neste presente estudo, pois se trata de empresa portuária, localizada na Macroárea Continental de Santos (Ilha Barnabé), que, ao invés de fazer obras que mitiguem ou compensem a região ou as proximidades, pelos seus impactos à vizinhança, está fazendo uma reforma que, tecnicamente, seria de responsabilidade da Prefeitura fazer, com uma licitação.

Logo em seguida, na segunda-feira, 3 de agosto de 2020, o mesmo jornal noticiou a reforma da Rodoviária de Santos, com a manchete “Rodoviária terá cara nova em setembro”, colocando até mesmo a satisfação da população com esta reforma. A reportagem até fala que se trata do termo de compensação TRIMMC com a empresa de logística Rumo, demonstrando ser boa essa “parceria” para os cidadãos. Entretanto, não explica para que serviria a medida compensatória e nem qual a obra que a empresa realizará em troca de impactos que não serão compensados. Trata-se do empreendimento “Elevações Portuárias S/A”, também criticado neste estudo, pelo fato de suas compensações não afetarem a vizinhança atingida.

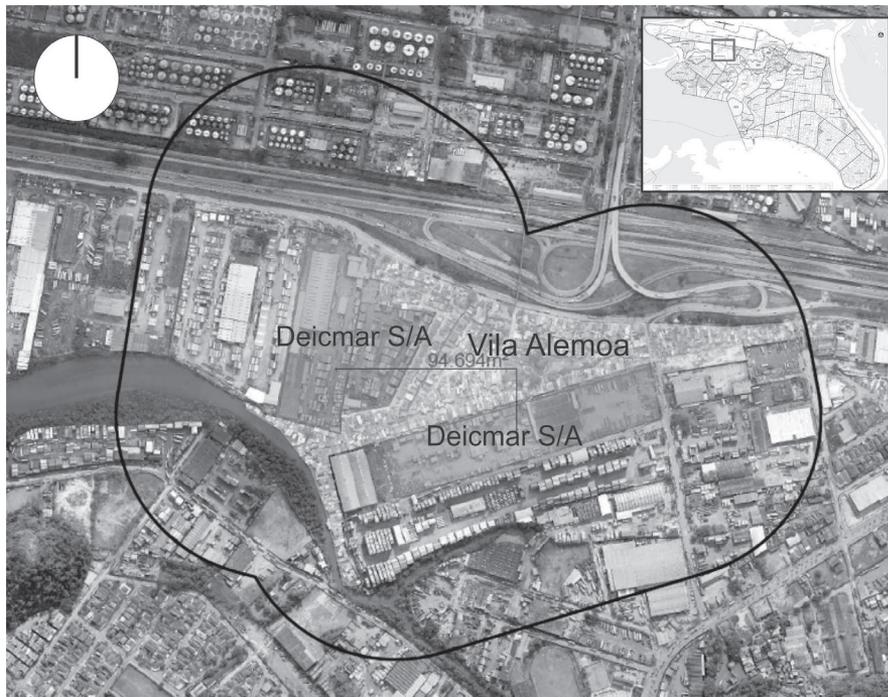
No dia 31 de dezembro de 2020, o jornal G1 do grupo Globo, ao tratar de Santos e região, trouxe uma notícia com a manchete “Santos, SP, inaugura novo prédio de escola municipal na Zona Noroeste”, informando que, sem custo ao município, a Prefeitura conseguiu a construção de uma escola pelo TRIMMC com

a Granel Química, que investiu 10 milhões de reais. Mas faltou explicar como a construção desta escola está compensando a vizinhança afetada pelo empreendimento, no Bairro da Alemoa.

Em 4 de junho de 2022, a manchete de capa de A Tribuna anuncia “Obras à vista. Em parceria com duas empresas, a Prefeitura de Santos vai revitalizar áreas do Centro e do Dique da Vila Gilda, na Zona Noroeste”. A notícia se refere a duas empresas não analisadas neste estudo, Bandeirantes Deicmar e Santos Brasil, que irão fazer novas revitalizações e construções, entretanto, novamente, a Prefeitura ignora a compensação à comunidade afetada da Vila Alemoa e usa o EIV como substituto para projetos de política habitacional e outros que necessitem de licitação para serem tirados do papel.

As figuras 2 e 3 demonstram este problema. Na figura 2, as áreas em laranja correspondem aos dois empreendimentos da Deicmar S/A, objetos de EIVs, e a área em amarelo corresponde à Zona Especial de Interesse Social da Vila Alemoa, cuja população se encontra há várias décadas em situação de alta vulnerabilidade social. Os perímetros em preto correspondem aos *buffers* com 300 m de raio, que delimitam a área de influência mínima dos empreendimentos, de acordo com a Lei nº 793/2013.

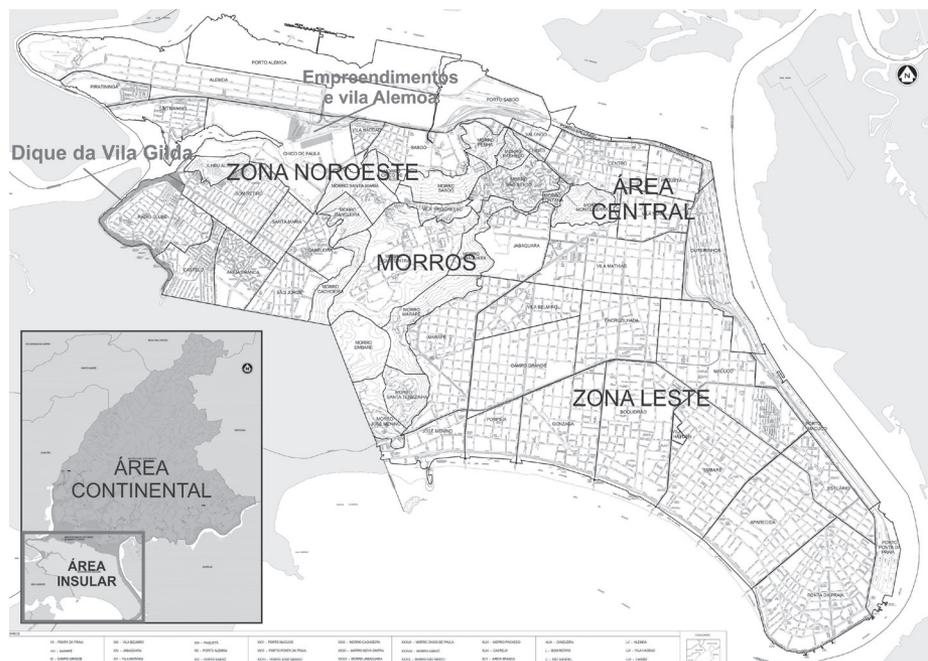
Figura 2 – Localização dos empreendimentos da Deicmar e da Vila Alemoa



Fonte: Elaborada pelos autores com base no Google Earth.

A figura 3 localiza na planta da Macroárea Insular de Santos as áreas de dois empreendimentos da Deicmar, um dos quais, o da esquerda, foi objeto de PTIV destinando medida compensatória para Zona Especial de Interesse Social do Dique da Vila Gilda, também de alta vulnerabilidade social, porém em nada afetada pelos impactos do empreendimento. O empreendimento da direita também não direciona medida para a Vila Alemoa. Observa-se novamente a grande distância entre a área efetivamente afetada pelos impactos dos empreendimentos da Deicmar S/A, a Vila Alemoa, e a área beneficiada por medida imposta pela Prefeitura para um dos EIVs, o Dique da Vila Gilda (em vermelho na figura 3), objeto de uma das medidas do EIV do empreendimento à esquerda.

Figura 3 – Localização dos empreendimentos da Deicmar e da medida compensatória



Fonte: Elaborada pelos autores com base na planta da Macroárea Insular de Santos.

Assim sendo, fica nítido o desvio da finalidade das medidas compensatórias do EIV por parte da Prefeitura de Santos, utilizado como substituto para realizar obras ou aquisições que necessitariam de licitações e que, infelizmente, quando estas são noticiadas, têm um enfoque mais positivo, destacando as novas obras e reformas adquiridas pela Prefeitura sem custo, enquanto deixa-se de lado a omissão quanto ao controle dos impactos prejudiciais às comunidades afetadas pelos empreendimentos.

7 Considerações finais

Com o objetivo de resguardar a qualidade de vida dos residentes no entorno de empreendimentos ou atividades que causem algum tipo de impacto ambiental, sociais e econômicos adversos para a região urbana, o EIV demonstra ser um forte instrumento municipal para o controle dos impactos. Dessa forma, o EIV deve sempre ter uma avaliação eficiente, tanto em sua elaboração como no estudo dos impactos, procurando-se alternativas que possam reduzir ou até mesmo eliminar que eventuais efeitos danosos, temporários ou permanentes, causem prejuízos à população do entorno, ou até mesmo que ultrapassem a área em que estão localizados, caso haja contaminação do ar e águas, por exemplo.

Em posse deste documento, o Poder Público Municipal responsável tem o dever de procurar por medidas mitigatórias ou compensatórias que realmente assegurem a qualidade de vida da região afetada, empregando políticas públicas voltadas para a área estudada ou regiões mais próximas.

O aprimoramento de leis, como a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos, é um passo importante para assegurar cada vez mais a qualidade de vida desejada aos residentes de áreas afetadas por empreendimentos ou atividades, sem prejudicar o desenvolvimento econômico, tornando-as mais inclusivas e sustentáveis, cabendo ao Poder Público o uso correto do intento do EIV.

Salienta-se que, apesar de bem recebida por parte da população, o fato de não se ter encontrado previsão legal, doutrinária ou jurisprudencial, revela ser incorreto aceitar o uso das medidas compensatórias como substitutas de obras ou aquisições típicas de licitação, especialmente nos casos em que as medidas solicitadas serão entregues em local diverso do afetado.

Neighborhood Impact Study: the location of the enterprises and the use of their mitigating and compensatory measures in Santos/SP

Abstract: The work investigates an urban policy instrument brought by the City Statute, the Neighborhood Impact Study (NIS), focusing on mitigations, compensations and their locations. In this study, note the situation of Santos/SP, in which the NIS is governed by Municipal Complementary Law 793/2013, regulating the implementation of projects and activities with significant impacts that must be evaluated, eliminated or compensated, with other laws increasing it, such as the new Land Use and Occupancy Ordinance Law of Santos/SP. Using bibliographic research, legislation and relevant documents related to the NIS available by the Municipality of Santos, the importance of this instrument for guaranteeing the quality of life in the neighborhood of the enterprise or activity is critically analyzed. Checking where the mitigating and compensatory measures are being implemented, considering the new Land Use and Occupation Ordinance Law, it is observed how some compensatory measures are replacing public biddings and are being reported by local newspapers.

Keywords: Neighborhood Impact Study. Mitigating and compensatory measures. Urban Policy. Land Use and Occupancy Law. Municipality of Santos/SP.

Referências

- ARGENTA, Graziela. Contrapartidas Urbanísticas: Expressão Da Urbanística Consensual. *In: Revista de Direito Ambiental*, v. 86, p. 415-437, abr./jun. 2017.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 7.341, de 22 de outubro de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7341.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 4 abr. 2022.
- BRASIL. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro 1997*. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 4 abr. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.
- ENTENDA a Importância das Medidas Mitigadoras e Compensatórias. Pensamento Verde, 2014. Disponível em: <https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/entenda-importancia-das-medidas-mitigadoras-e-compensatorias/>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- FOMIM, Gabriel. Santos anuncia obras no Centro e na Vila Gilda. *A Tribuna*, Santos/SP, 4 de junho de 2022, Cidades, página A-4.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2019.
- LOLLO, José Augusto de; RÖHM, Sérgio Antonio. *Aspectos Negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança*. Estudos Geográficos, Rio Claro, 3(2):31-45, dez. 2005. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/239/195>. Acesso em: 9 abr. 2022.
- MARTINS, Fabiane Parente Teixeira. Loteamentos: A Exigibilidade de Estudo de Impacto de Vizinhança. *In: Revista de Direito Ambiental*, v. 50, p. 66-80, abr./jun. 2008.
- PRESTES, Vanêscia Buzelato. Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). *In: Revista dos Tribunais*, v. 3. Edição Especial, 2011.
- QUEIROZ, Zahra Adnan Kabbara de; CARRIÇO, José Marques. Estudo de Impacto de Vizinhança no Município de Santos/SP: instrumento de política urbana para uma Cidade Sustentável. *In: Revista de Direito Ambiental*, v. 95, p. RR-10.1-10.11, jul./set. 2019.
- RESTAURO de Outeiro deve terminar até novembro. *A Tribuna*, Santos/SP, 01 de agosto de 2020 Cidades, A-7.
- RIFE, Rosana. Rodoviária terá cara nova em setembro. *A Tribuna*, Santos/SP, 03 de agosto de 2020, Cidades, A-5.

SANTOS. *Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos*. Instrumentos Urbanísticos. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2021. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/2-instrumentos_urbanisticos.pdf. Acesso em: 31 ago. 2022.

SANTOS. *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança*, 2020, Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/node/32971>. Acesso em: 17 abr. 2022.

SANTOS. SP inaugura novo prédio de escola municipal na Zona Noroeste, *G1*, 30 dez. 2020, Santos e região. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/educacao/noticia/2020/12/31/santos-sp-inaugura-novo-predio-de-escola-na-zona-noroeste.ghtml>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SANTOS. *Lei Complementar nº 1.187, de 30 de dezembro de 2022*. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 31 dez. 2022. Edição Extraordinária. p. 1-127.

SANTOS. *Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013*. Disciplina a exigência do estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV, e dispõe sobre a conformidade de infraestrutura urbana e ambiental, no âmbito do Município de Santos, e dá outras providências. Santos: Diário oficial de Santos, 15 jan. 2013.

SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

ZEFERINO, Maria Carolina. *Medidas Mitigadoras e Compensatórias de Impactos Ambientais*. Mata Nativa, 2018, Disponível em: <https://www.matanativa.com.br/medidas-mitigadoras-e-compensatorias-de-impactos-ambientais/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

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

CAMERINI, Caio de Paula; CARRIÇO, José Marques. Estudo de Impacto de Vizinhança: a localização dos empreendimentos e o uso das suas medidas mitigatórias e compensatórias em Santos/SP. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 185-214, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART08.SP

Evoluções e involuções da legislação urbanística no processo de planejamento: o caso do município de Jacareí/SP

Claudia Ciapina Roldão

Mestra em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP, graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, arquiteta da Prefeitura de Jacareí (SP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6330-3864>.

Cilene Gomes

Docente pesquisadora do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP, doutora em Geografia Humana pela FFLCHUSP, mestra em Geografia Humana pela FFLCHUSP, graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5217-9426>.

Resumo: Este artigo apresenta um breve histórico da legislação urbanística, bem como os aspectos de criação e revogação dessas leis, e o momento atual da revisão do Plano Diretor do Município de Jacareí, São Paulo. A pesquisa tem como base a primeira legislação urbanística, o Plano Diretor de 1970, e o período em que a cidade permaneceu sem esse instrumento de planejamento urbano, até a publicação do Plano Diretor de 2003 e suas revisões. A localização do aparato normativo no tempo e a descrição de suas principais determinações resultam na situação criada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade, que revoga as leis de planejamento e gestão urbana do município. A metodologia foi analítica e descritiva, fundamentada em legislação urbanística federal, estadual e municipal, ligada ao planejamento urbano: na primeira etapa anterior ao Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, e na segunda, em legislação urbanística até a atualidade, abordando suas alterações. A motivação para estudar este tema é contribuir para o registro histórico dessas legislações e, a partir desta primeira aproximação, permitir um melhor entendimento e análise crítica da evolução e involução dessas leis e das circunstâncias históricas e sociopolíticas que as criaram e reformularam.

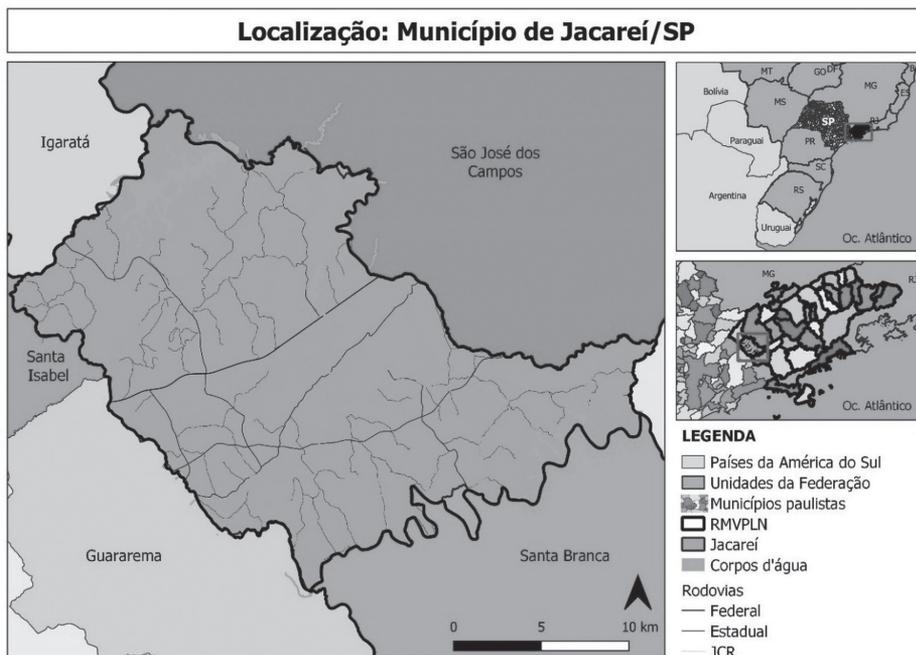
Palavras-chave: Plano diretor. Jacareí. Legislação urbanística. Registro histórico.

Sumário: Introdução – **1** A legislação urbanística no Brasil até 2001 – **2** A legislação urbanística após 2001 – **3** Considerações finais – Referências

Introdução

O município de Jacareí está localizado no estado de São Paulo, figura 1, faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN e se dispõe ao longo da Rodovia Presidente Dutra, que liga as duas principais capitais do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, e configura um importante eixo de desenvolvimento econômico e urbano.

Figura 1 – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacaré-SP (PMJ).

Em 1653, o povoado formado às margens do Rio Paraíba foi elevado à condição de vila, desmembrada da antiga vila de Mogi das Cruzes e, em 1849, foi elevada à categoria de cidade, tornando-se à época um dos centros de destaque regional. A chegada da Estrada de Ferro Central do Brasil ao Vale do Paraíba permitiu a comunicação entre as principais cidades brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo. O crescimento populacional da cidade ocorreu devido à industrialização e à evasão do campo, consequência do declínio da produção de café na região.

A função industrial da cidade, a partir de 1915, com a instalação das primeiras tecelagens, atraiu casarões para o centro, criando os primeiros subúrbios e impactando a forma como se expandiu. Cidades vizinhas com atração industrial, que exigiam mão de obra qualificada, cresceram e atraíram investimentos e crescimento populacional. De acordo com Choay, a abertura de vias de comunicação e a criação de estações ferroviárias são parte de uma nova ordem de formação das cidades, o que resulta na criação de novos setores urbanos.¹

Tais condições propícias ao desenvolvimento urbano favoreceram a dinamização demográfica e socioeconômica, de modo a torná-la, em 1960, uma das sete

¹ CHOAY, Françoise. *O Urbanismo. Utopias e Realidades: uma Antologia*. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1965.

idades mais importantes do Vale do Paraíba. Como mostra Müller,² Jacareí se tornou um centro secundário de porte médio situado na área de influência de São José dos Campos, que, naquele momento, já se destacava como um dos principais centros polarizadores da região, ao lado de Taubaté e Guaratinguetá.

Nos anos 1950 e 1960, o aumento populacional e a intensificação dos movimentos migratórios inter-regionais, sobretudo do campo para as cidades, tiveram um impacto significativo na região do Vale e em Jacareí. A partir dos anos 1970, as dinâmicas populacionais de crescimento e migração tendem a diminuir, em termos de número de habitantes. Os processos de reestruturação (tecnológica e produtiva) no país são apoiados por políticas e programas de desenvolvimento nacional que se baseiam na descentralização industrial, com reflexos no planejamento urbano e regional. Em Jacareí, o processo de regularização da expansão urbana começou com a criação do primeiro Plano Diretor em 1970 e as constantes alterações na legislação urbanística, acompanhando as mudanças socioespaciais até os dias atuais.

Como escreveu Santos, “o enfoque histórico supõe que se caminhe do passado para o presente, aquilo que se mostra sob os nossos olhos, em interação e funcionamento”.³ Tal enfoque supõe ao menos a identificação de marcos temporais para delinear aspectos determinantes de transformações. Com esse objetivo, pretende-se analisar os caminhos percorridos pela legislação urbanística de Jacareí, desde o primeiro plano diretor até os dias atuais, e como essa cronologia interfere na organização do território e no espaço urbano através do processo de planejamento e gestão municipal.

1 A legislação urbanística no Brasil até 2001

Para compreensão do planejamento urbano, é necessário abordar o processo de urbanização e crescimento da cidade. Santos explica que “o espaço organizado não pode ser jamais considerado como uma estrutura social dependendo unicamente da economia”.⁴ Outras influências também interferem nas alterações da estrutura espacial, a começar pela decisão do Estado de reordenar o território. O espaço organizado é, também, um resultado objetivo de diversas interações que ocorrem entre diferentes esferas da vida social ao longo da história.

A legislação urbanística no Brasil, desde o início da república, em 1889, e nas duas primeiras décadas do século XX, tinha como objetivo principal o embelezamento

² MÜLLER, Nice Lecocq. *O Fato Urbano na Bacia do Rio Paraíba, Estado de São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

³ SANTOS, Milton. O Espaço: Mero Reflexo da Sociedade ou Fato Social? In: *Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p. 188.

⁴ SANTOS, Milton. O Espaço: Mero Reflexo da Sociedade ou Fato Social? In: *Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p. 184.

da cidade, permitindo que as empresas de serviços urbanos usassem a expansão urbana, enquanto na Europa a legislação urbanística era uma forma de controle do Estado sobre o uso das cidades e sua organização.⁵ Em “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, Flávio Villaça examina os planos urbanísticos desde 1875 e os divide em três períodos distintos.⁶

Inicialmente, os planos tinham como objetivo o melhoramento, o embelezamento e a remodelação das cidades, mas, na década de 1930, passaram a ter características de planos fundamentados em discursos teóricos. O primeiro período vai até 1930, com os Planos de Melhoramentos, que incluem propostas e ações para atender às necessidades de infraestrutura, regularização urbanística e remodelação de áreas centrais, com o alargamento de vias e ajardinamento de praças e parques.

O segundo período, de 1930 a 1990, de acordo com Villaça e Leme,⁷ abrange uma trajetória do pensamento urbanístico e do planejamento urbano, marcada pela significativa afirmação do urbanismo mediante a circulação de ideias no meio profissional, em estreita ligação com o conhecimento produzido na universidade. Organizam-se os órgãos municipais de planejamento e a legislação urbanística desenvolve-se ao longo de importantes alterações na estrutura urbana. À medida que a urbanização aumenta, as visões totalizantes da cidade tornam-se mais abrangentes, assim como as análises e as ações profissionais se estendem regionalmente. Os novos profissionais, como geógrafos, sociólogos e economistas, começam a se interessar pelas questões urbanas e surgem expectativas de mudanças sociais pela prática profissional. No entanto, com os planos técnicos cada vez mais científicos, elaborados em gabinetes, distantes da população e difíceis de serem aplicados, é importante salientar que a ausência de pactuação política, seja com o poder público ou a sociedade civil, é um fator que dificulta a implementação desses planos.

O terceiro período, de 1990 até hoje, segue os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem diretrizes gerais de política urbana e, sobretudo, pelo Estatuto da Cidade, em um momento de otimismo quando aprovado em 2001. Esses marcos regulatórios deram início a um grande esforço nacional para a elaboração de uma nova geração de planos diretores, inclusive com a ação da primeira versão do Ministério das Cidades com as Conferências das Cidades.

⁵ QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, 2003.

⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização do Brasil*. São Paulo: [s.n.], 1999.

⁷ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*, [s.l.: s.n.], 1999.

Fernandes⁸ afirma que, antes da aprovação da lei federal, a maioria dos municípios não possuía uma legislação urbanística adequada, que se aplicasse ao uso e ocupação do solo, ao parcelamento, ao desenvolvimento, à preservação, à conservação, à regularização do solo urbano, sequer tinham dados e informações sobre o território. As diretrizes, instrumentos e institutos devem contemplar, dentre outros princípios, os princípios da função social da cidade, da propriedade e da gestão democrática; os instrumentos de política urbana, como o planejamento e planos em diferentes escalas, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o parcelamento, uso e ocupação do solo, os planos e programas setoriais; e ainda a desapropriação e a usucapião, criação das Zonas Especiais de Interesse Social, regularização fundiária, outorga onerosa do direito de construir, etc.

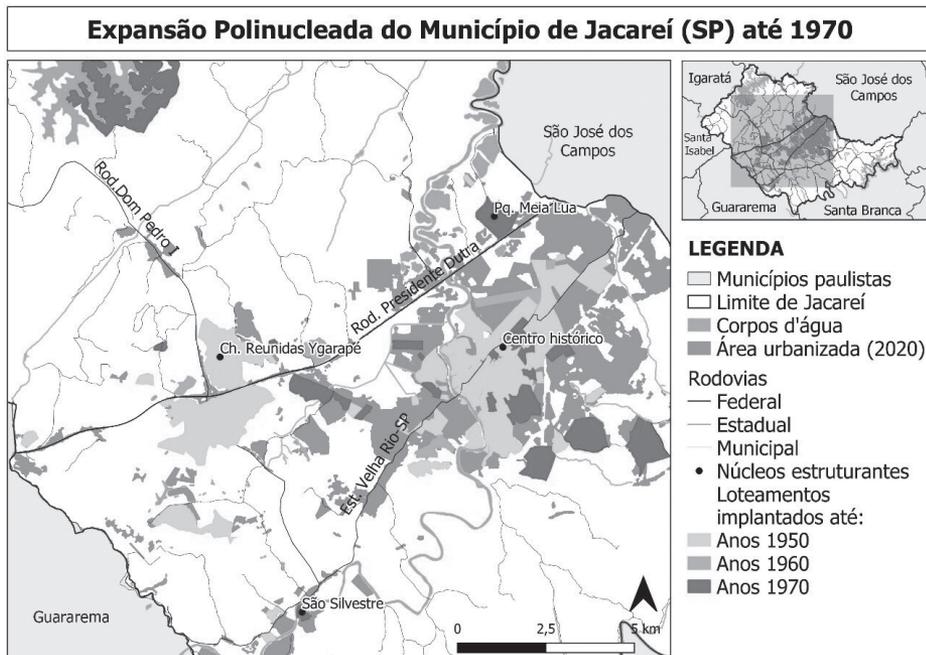
1.1 Legislação urbanística do município de Jacareí/SP

Em relação ao segundo período da história do planejamento no Brasil (já mencionado), é importante reaver em seus aspectos mais gerais a transformação do espaço intraurbano de Jacareí no período antecedente ao primeiro Plano Diretor da Cidade.

Entre os anos 40 e 60, consolida-se uma organização intraurbana polinucleada, constituída pelo: centro histórico, que se expande a leste do rio Paraíba, ao longo da atual rodovia SP-066 (antiga estrada Rio-São Paulo), articulado por um sistema de vias; um segundo núcleo que se organizava na área que hoje corresponde ao entroncamento da rodovia Dutra com a rodovia Dom Pedro; outro núcleo constitui-se no Parque Meia Lua, do outro lado da via Dutra e em suas imediações, a nordeste do território municipal; e mais um quarto núcleo, que corresponde ao atual Distrito de São Silvestre, a sudeste do município.

⁸ FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

Figura 2 – Expansão Urbana do Município de Jacareí/SP até 1970



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

A figura 2 mostra a expansão urbana até 1970, com o aumento de loteamentos em relação a 1960 e a ocupação de áreas vazias que separavam essas nucleações anteriores, sempre ao longo das principais vias preexistentes e de outras que surgem de uma década para outra.

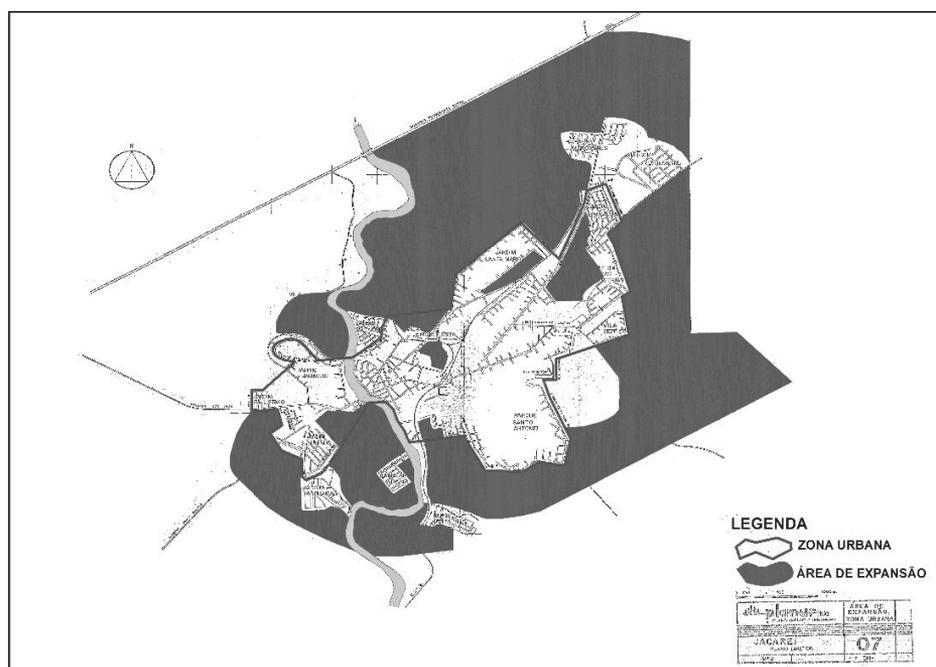
A Lei nº 1.332, de 1970, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município, foi criada em uma época de planejamento tecnocrático, em que as cidades brasileiras produziam planos técnicos sofisticados, mas de difícil implementação. A lei, aprovada em 25 de fevereiro de 1970, pelo então prefeito Malek Assad, é o Plano Diretor Local e Integrado de Jacareí, elaborado por uma empresa especializada, a Planur Ltda., visando resolver os problemas técnicos e administrativos do município. Além da inovação na criação de plantas de ocupação do solo urbano e dos equipamentos urbanos, ele criou o Escritório Técnico de Desenvolvimento, formado por urbanistas e técnicos, nomeados entre funcionários ou externos à prefeitura, para zelar e adequar o plano diretor:

Artigo 4º Fica criado o Escritório Técnico de Desenvolvimento, que funcionará junto à administração Municipal e terá por finalidade, em caráter permanente, policiar e dar as devidas adequações do Plano Diretor às atividades públicas e particulares.

Entre os objetivos para o desenvolvimento do município, buscava-se consolidar a indústria, o comércio, a agricultura e a pecuária na região e proporcionar à população um ambiente urbano que permitisse usufruir de uma vida social equilibrada e progressivamente sadia, além de “proporcionar a todos os bairros e aglomerados urbanos os equipamentos básicos e sociais indispensáveis a uma vida saudável para a população”.⁹

Enquanto inova ao criar a área urbana e a área de expansão urbana, figura 3, subdivididas em zonas residenciais, comerciais, industriais e especiais, figura 4, cria um órgão técnico capaz de modificar limites e ajustar zoneamentos segundo critérios próprios:

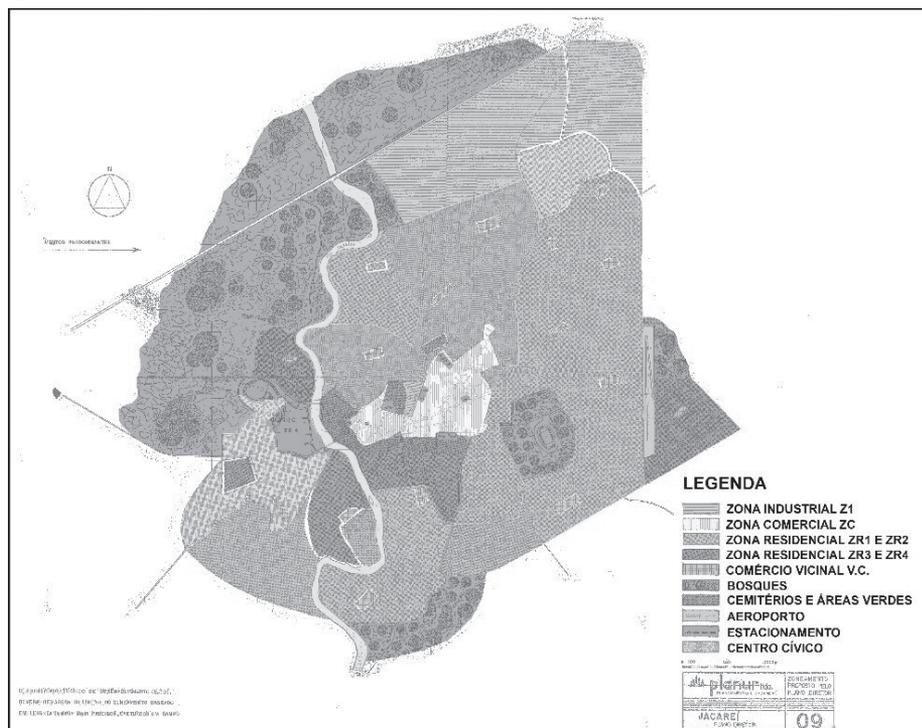
Figura 3 – Prancha 7 – Área de Expansão, Zona Urbana – Lei nº 1.332/1970



Fonte: Arquivo Legislativo da Câmara Municipal de Jacaréí.

⁹ JACARÉÍ. Lei nº 1.332/1970, de 25 de fevereiro de 1970. *Plano Diretor de Jacaréí*. Jacaréí: Prefeitura Municipal, 1970. art. 6º.

Figura 4 – Prancha 9 – Zoneamento do Plano Diretor – Lei nº 1.332/1970



Fonte: Arquivo Legislativo da Câmara Municipal de Jacaréi.

Essa era a mesma época de elaboração de planos e legislações técnicas desenvolvidas por um corpo técnico e promulgadas sem consulta pública. Época de planos com ideologia tecnocrata, puramente técnicos e conduzidos por comissões isentas da “contaminação” política.¹⁰

O senador Otto Cyrillo Lehman apresentou ao Senado o projeto que deu origem à Lei nº 6.766/1979, Lei Federal de Parcelamento do Solo, importante marco legal e uma das leis que norteiam os planos diretores, conhecida também como Lei Lehman. A lei elevou o Direito Urbanístico a um novo patamar, ao estabelecer normas gerais, definições sobre o parcelamento do solo, infraestrutura básica e áreas para fins urbanos. Conforme estudos de Blanco, a questão urbanística não era objeto de tratamento por parte da legislação federal, o foco era a questão do direito do adquirente e as relações comerciais.¹¹

¹⁰ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização do Brasil*. São Paulo: [s.n.], 1999, p. 170-243.

¹¹ BLANCO, Gabriel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79). In: SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008. p. 32-41.

O Projeto de Lei nº 3.057/2000, que trata da revisão da Lei Federal nº 6.766/1979, está em discussão na Câmara dos Deputados. Segundo Saule Júnior, “a lei federal de parcelamento do solo no âmbito da ordem jurídica urbana tem a mesma relevância que o Estatuto da Cidade por dispor das diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos sobre o parcelamento do solo urbano para a implantação de núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades”.¹² Proposições foram estudadas para serem incorporadas ao projeto de lei com o intuito de resultar em uma nova lei de parcelamento do solo urbano, que atendes-se aos preceitos da ordem jurídica urbana estabelecida na Constituição Brasileira. Entretanto, as diversas modificações tiveram por consequência uma revisão pontual no artigo 41, que estabelece que para o registro de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação por outro órgão. Somente em 1999 a expressão “Plano Diretor” foi introduzida na lei federal, admitindo o parcelamento do solo para fins urbanos, em zonas urbanas, expansão urbana e urbanização específica, definidos pelo plano diretor ou aprovados por lei municipal.

No mesmo ano em que a lei federal de parcelamento do solo foi promulgada, o município revogou o Plano Diretor Local e Integrado de Jacareí com a edição da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 1.924/1979,¹³ no governo do prefeito Benedicto Sérgio Lencioni, que alterou questões como a divisão do território em zonas de uso e também as diretrizes para o desenvolvimento urbano. A hipótese para a revogação deste plano diretor é a divergência entre as diretrizes da legislação urbanística municipal e a federal, recém-promulgada. Na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, art. 15, há remissão a disposições pertinentes em legislação vigente para os loteamentos, deixando para a nova lei federal as diretrizes antes descritas no Plano de Jacareí.

A lei municipal também criou um grupo para tratar de adequações posteriores, da mesma forma que o Plano Diretor de 1970:

Art. 4 Fica criado o Conselho Técnico de Desenvolvimento que funcionará junto ao Gabinete do Prefeito Municipal e terá por finalidade, em caráter permanente, assessorar e opinar nas adequações da Lei do Uso do Solo às atividades públicas e particulares.

¹² SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008. p. 5-6.

¹³ JACAREÍ. Lei nº 1.924/1979, de 27 de novembro de 1979. Institui o Uso do Solo no Município de Jacareí, e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1979.

A área urbana foi ampliada na porção superior da rodovia Presidente Dutra, delimitada pela Lei Municipal nº 1.626/1974. Manteve-se essa nova legislação urbanística, integrada ao planejamento urbano. Em seguida, as Leis Estaduais nº 2.343/1980 e nº 3.198/1981 instituíram, respectivamente, o Distrito de São Silvestre e o Distrito do Parque Meia Lua, estabelecidos, em parte, nessa nova área urbana.

A Lei de Uso do Solo era a legislação urbanística que ordenava o território na ausência do Plano Diretor de 1970, com o município revogando e criando quatro leis, até 1990, em um período de permanência de 3 a 4 anos cada. As três primeiras mantiveram a regulação por zoneamentos com o Conselho Técnico de Desenvolvimento, característica da época de legislações técnicas. A Lei nº 2.874/1990¹⁴ inovou no regramento de permissão de uso para as atividades nas edificações, através da classificação viária de ruas, avenidas e estradas: “Art. 6.º O uso e ocupação do solo ficam definidos segundo a classificação das vias e logradouros públicos”, migrando a anuência por zoneamento das leis anteriores para uma lei extremamente flexível e permissiva, com grandes conflitos de vizinhança.

O quadro 1 apresenta um comparativo entre as quatro Leis de Uso e Ocupação do Solo, quanto ao conceito geral de ordenamento, que pode ser por zoneamento ou por classificação de usos por vias, a definição do perímetro urbano e a proposição básica da função da cidade.

Quadro 1 – Comparativo das Leis de Uso e Ocupação do Solo de Jacareí até 1990

Lei nº 1.924 de 1979	Lei nº 2.066 de 1982	Lei nº 2.381 de 1986	Lei nº 2.874 de 1990
Zoneamento	Zoneamento	Zoneamento	Nível de via
Define o território em Área Urbana, Área de Expansão Urbana, Área Rural e Núcleo Urbano.	Mantém o zoneamento de 79, com alterações concentradas na área urbana.	Mantém os zoneamentos de 79 e 82, com alterações concentradas na área urbana.	Abandona o conceito do macrozoneamento. O uso é definido pela classificação da via.
Área Urbana definida pela Lei nº 1.626, de 1974.	Área Urbana definida pela Lei nº 1.626, de 1974.	Revoga Lei nº 1.626, de 1974 e define nova Área Urbana em planta.	A área urbana é definida pela infraestrutura disponível. O território passa a ser área de expansão urbana.
Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação e recreação.	Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação e recreação.	Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação, recreação, equipamentos.	Não menciona funções básicas da cidade frente à população.

Fonte: Elaborado por Roldão (2021), a partir da consulta a PMJ e leis citadas.

¹⁴ JACAREÍ. Lei nº 2.874/1990, de 20 de dezembro de 1990. Instituiu o uso e ocupação do solo no município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.

Dessas quatro legislações, a Lei nº 2.874, de 1990, foi a que mais tempo ficou vigente, aproximadamente 14 anos, apesar de ordenar o território todo por ruas, avenidas e estradas e permitir usos diversos na mesma via. Outro ponto relevante é a definição de área urbana nesta lei, que se dá pelo art. 5º:

Art. 5º Para fins do disposto nesta Lei, o Município de Jacareí fica assim dividido:

I - ZONA URBANA - é a delimitada pelo conjunto das áreas das propriedades predial e territorial e das áreas das vias e logradouros públicos do Município a elas ligadas que atendam a, pelo menos, três dos requisitos indicados no artigo 32, parágrafo 1º, do Código Tributário Nacional.

De modo geral não houve uma distinção entre “zona urbana” e “zona de expansão urbana”. A definição de zona urbana torna todo o território como zona de expansão, áreas de propriedades predial e territorial e áreas de vias e logradouros públicos, mesmo que ainda não estivesse concluída toda a infraestrutura urbana, pois permitia o uso se este atendesse três requisitos indicados no Código Tributário Nacional (CTN), uma exigência maior que a própria lei federal, conforme descrição a seguir:

Art. 32 §1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Em 1990, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, o município instituiu a Lei Orgânica, nº 2.761,¹⁵ que determina que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município. Entretanto, não deixou claro qual o prazo para sua aplicação, e nessa época o município não tinha plano diretor:

¹⁵ JACAREÍ. Lei nº 2.761/1990, de 31 de março de 1990. *Lei Orgânica do Município de Jacareí*. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.

Art. 163 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

No panorama da legislação urbanística, aplicada ao planejamento urbano, apresentado na Tabela 1, pode-se observar a situação de revogação ou vigência de cada lei. Ressalta-se que, com o Plano Diretor de 1970 revogado, o município passou a tratar o ordenamento do solo pelas Leis de Uso do Solo.

Tabela 1 – Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP até 2001

ANO		LEGISLAÇÃO	SITUAÇÃO
1970	Municipal	Plano Diretor (Lei 1.332/1970)	Revogada em 1979
1974	Municipal	Delimitação do Perímetro Urbano (Lei 1626/1974)	Revogada em 1986
1979	Federal	Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979)	Vigente
1979	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 1.924/1979)	Revogada em 1982
1980	Estadual	Distrito de São Silvestre (Lei 2.343/1980)	Vigente
1981	Estadual	Distrito do Parque Meia Lua (Lei 3.198/1981)	Vigente
1982	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 2.066/1982)	Revogada em 1986
1986	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 2.381/1986)	Revogada em 1990
1988	Federal	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Vigente
1990	Municipal	Lei Orgânica do Município de Jacareí (Lei 2.761/1990)	Vigente
1990	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 2.874/1990)	Revogada em 2005
2001	Federal	Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)	Vigente

Fonte: Elaborada por Roldão (2021), a partir da consulta a PMJ e leis citadas.

2 A legislação urbanística após 2001

A Constituição Federal de 1988 prevê que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal e, de modo geral, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.¹⁶ O texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional, por isso, em 2001, depois de 11 anos de discussões, foi sancionado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001,¹⁷ que tem em um de seus artigos a definição de função social da propriedade urbana:

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

Conforme a tabela 1, o Município de Jacareí teve sete legislações urbanísticas que trataram diretamente do planejamento urbano até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Como escreveu Fernandes, “essa ordem jurídico-urbanística federal tem sido mais ampliada, desde 2001 com a aprovação de centenas de leis urbanísticas em todas as esferas governamentais”.¹⁸ A conquista social, resultado de um processo histórico de mobilização social, foi fundamental para essa nova ordem institucional sobre política urbana. A legislação brasileira prevê o direito à cidade como o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para a presente e futuras gerações. Essas diretrizes são encontradas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal. Como escreveu Villaça, “o plano diretor deve abordar todos os problemas que sejam da competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana”.¹⁹

Em retrospecto ao crescimento urbano a partir de 1970, em um decênio até 1980, a estrutura urbana incorpora outros inúmeros pequenos fragmentos urbanos a leste do rio, conduzindo a um adensamento e alargamento ainda maior da região central e a um processo nítido de espraiamento nas direções do município vizinho de São José dos Campos, a nordeste do território municipal, e de Santa Branca a

¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. art. 182. §1º.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade. BRASIL, Presidência da República, 200.

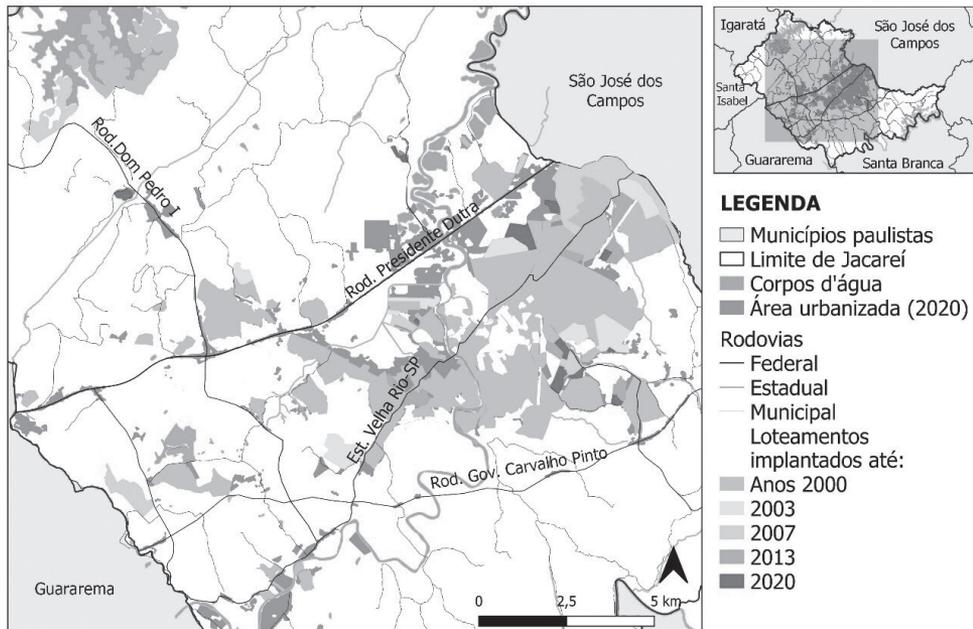
¹⁸ FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 20, n. 1, p. 221, 2013.

¹⁹ VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, n. 2, 1995.

sudeste. De outro lado, o crescimento da cidade também se ramifica, a oeste do rio, com destaque para os novos fragmentos de tecido urbano próximo ao município de Guararema e, também, a noroeste, na direção do município de Igaratá, ao longo da rodovia Dom Pedro I (SP 65), já implantada desde 1972.

Nos anos de 1990, o território municipal é mais uma vez atravessado por uma moderna rodovia, a Carvalho Pinto (SP 70), que interliga Jacareí a São Paulo, de um lado, e a Taubaté e à rodovia Floriano Pinheiro, que leva ao município de Campos do Jordão, de outro lado. Além disso, diversos novos loteamentos para residência, comércio e indústria são implantados, sobretudo a leste e oeste, revelando, com mais força, a expansão e a consolidação da estrutura urbana na direção de São José dos Campos, consubstanciando de fato um processo de conurbação com este município.

Figura 5 – Expansão Urbana no Município de Jacareí/SP, até 2000



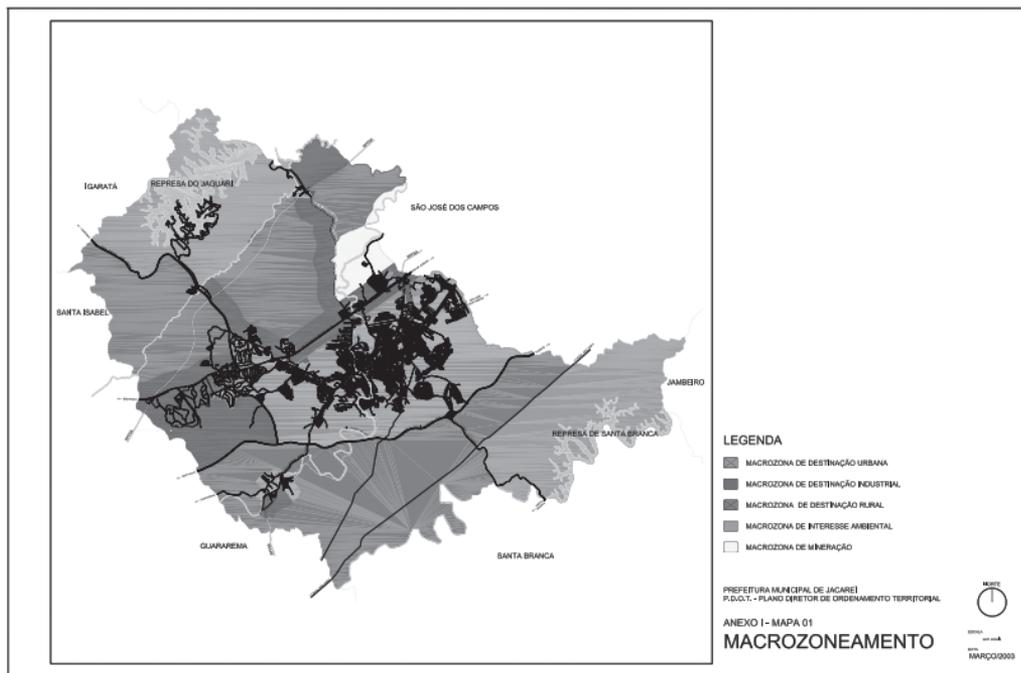
Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

Assim sendo, conforme figura 5, a expansão urbana de Jacareí constitui uma estrutura morfológica que consolida a especial situação geográfica da cidade no território intermediário aos dois eixos rodoviários mais importantes que interligam a região metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba, além de revelar algumas principais induções do crescimento urbano, em direção a São José dos Campos e

a Santa Branca, de um lado, e nas imediações do entroncamento entre as rodovias Dutra e Dom Pedro I, de outro lado. A propósito, vale também ressaltar, neste último eixo indutor que dá acesso à região de Campinas, a tendência recente à implantação de chácaras de recreio de alto padrão nas vizinhanças da Represa do Jaguari, a noroeste do território municipal.

Em 2003, o município publicou um novo Plano Diretor, na gestão do prefeito Marco Aurélio de Souza. Desta vez, nominado Plano Diretor de Ordenamento Territorial, definiu macrozoneamentos para os diversos usos no município, através de demarcações em todo o território. É a primeira legislação urbanística de Jacareí que delimita todo o território e cria áreas urbanas, rurais, de proteção ambiental e industriais; além de demarcar algumas zonas especiais (com polígonos) e sugerir a localização de zonas especiais de interesse social.

Figura 6 – Lei Complementar nº 49/2003 – Mapa 01 – Macrozoneamento (2003)



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

Conforme figura 6, com os macrozoneamentos distribuídos por todo o território, retomou-se a regulação de usos por zonas delimitadas, determinando em um mapa onde é a área urbana e as demais áreas do município.

Com uma lei de uso do solo, de 1990, diferente do proposto pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em 2005 o município publicou a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, Lei nº 4.847/2005,²⁰ revogando a anterior, ainda em vigor na época. Dessa vez, o uso do solo seguiu as diretrizes determinadas pela Lei Complementar nº 49, de 2003, e herdou a permissão de uso através de vias, grande diferencial da lei de 1990.

Segundo Villaça, a ideia de plano diretor se confunde com a de zoneamento.

Entretanto, há, também, em importantes setores de nossa sociedade, uma generalizada convicção de que ambos são diferentes e essa distinção está longe de ser mera e inconsequente formalidade. Na verdade, as diferenças entre ambos têm grande importância, menos acadêmico-teórica do que social, ideológica e política.²¹

No presente estudo de caso, tanto o Plano Diretor de Ordenamento Territorial quanto a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo tratam de assuntos semelhantes, o ordenamento territorial. O Plano Diretor de 2003, fruto do estudo do território municipal, propôs grandes regulações no território, demarcando o município em áreas com destinações próprias. Delimitou as Macrozonas de Destinação Urbana (MDU), Macrozona de Destinação Industrial (MDI), Macrozona de Mineração (MM), Macrozona de Interesse Ambiental (MIA) e Macrozona de Destinação Rural (MDR). A área urbana do município constitui a Macrozona de Destinação Urbana (MDU), representada na figura 6. As diretrizes de ordenamento do espaço urbano se dão pelo artigo 25:

Art. 25. O ordenamento do espaço urbano tem como objetivo:

- I - direcionar o crescimento urbano;
- II - considerar a capacidade da infraestrutura, o relevo, as condições geológicas e pedológicas;
- III - definir os parâmetros urbanísticos a serem aplicados com base no adequado adensamento demográfico;
- IV - permitir a multiplicidade de usos do solo;
- V - distribuir com igualdade os equipamentos, bens e serviços públicos municipais;
- VI - promover o bem-estar, segurança e justiça social aos habitantes do município.

²⁰ JACAREÍ. Lei nº 4.847/2005, de 7 de janeiro de 2005. *Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo*. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2005.

²¹ VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. [s.l., s.n.], 2005.

A Macrozona de Destinação Urbana (MDU) foi subdividida em zoneamentos, com parâmetros de urbanização específicos redividindo os usos dentro do espaço urbano:

Art. 27. Para fins da estruturação urbana do município de Jacareí, adota-se a seguinte classificação:

I - Zona de Adensamento Preferencial (ZAP);

II - Zona de Adensamento Controlado (ZAC);

III - Zona de Adensamento Restrito (ZAR).

Após a publicação do Plano Diretor de 2003, a lei de 1990 perdurou por mais um ano. Fica claro que a permissão de uso por vias públicas foi um importante marco no ordenamento territorial de Jacareí e, mesmo que identificada aqui como tolerante, teve grande contribuição na criação do novo uso e ocupação do solo, aprovado através da Lei nº 4.847/2005.

A permissão de uso por vias é revista além da hierarquização da malha viária. Desta vez, adéqua-se ao novo zoneamento e mantém o conceito principal: classificar quanto às dimensões e finalidades e permitir usos compatíveis com a proposta do plano diretor. O artigo 80 classificou as vias em estruturais I, que são as ligações com as rodovias; em estruturais II, que correspondem aos eixos internos à malha urbana de deslocamento; em coletoras, que são a transição entre as vias estruturais e as vias locais, de acesso direto às edificações.

Nesse último período aqui abordado, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do município de Jacareí passou por mais duas revisões, em 2007 e 2012. Modificaram zoneamentos e, em consequência, o uso do solo previsto nas leis específicas também precisou de atualização. A Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo, atualizada em 2007, foi revogada e publicada uma nova lei em 2014, a Lei nº 5.867/2014,²² ainda vigente. As legislações municipais desde 2003, aplicadas ao planejamento urbano, estão descritas na tabela 2.

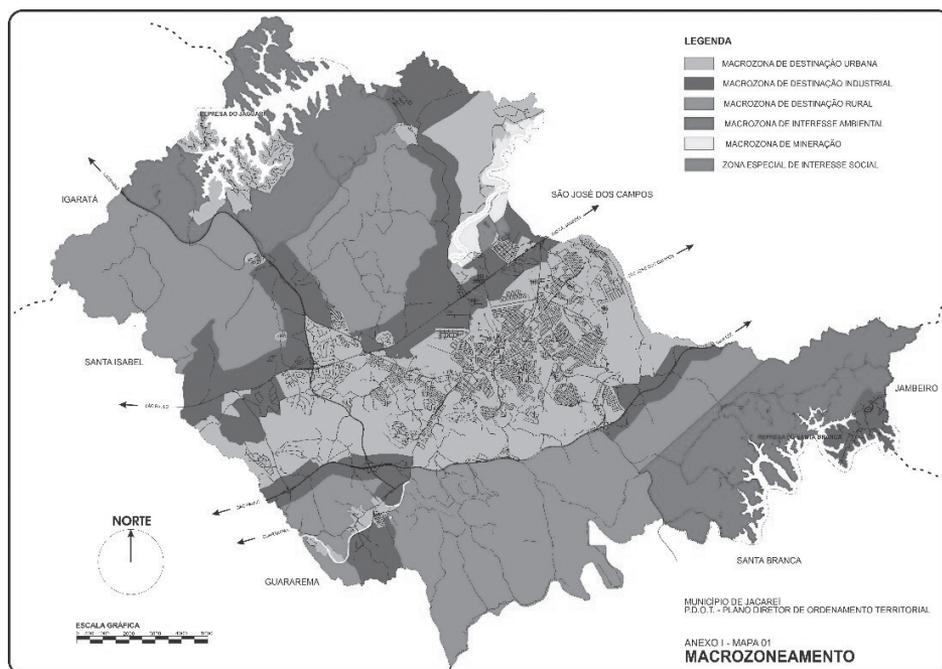
²² JACAREÍ. Lei nº 5.867/2014, de 01 de julho de 2014. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2014.

Tabela 2 – Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP, desde 2001

ANO	LEGISLAÇÃO	SITUAÇÃO
2003	Municipal Plano Diretor de Ordenamento Territorial no Município de Jacareí (Lei 49/2003)	Vigente
2005	Municipal Lei de Uso e Ocupação do Solo no Município de Jacareí (Lei 4.847/2005)	Revogada em 2014
2007	Municipal Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei 62/2007)	Revogada pela ADIN em 2018
2007	Municipal Atualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 5.100/2007)	Revogada em 2014
2012	Municipal Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei 76/2012)	Revogada pela ADIN em 2018
2013	Municipal Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei 76/2013) - Mapas	Revogada pela ADIN em 2018
2014	Municipal Lei de Uso e Ocupação do Solo no Município de Jacareí (Lei 5.867/2014)	Vigente

Fonte: Elaborado por Roldão autora (2021), a partir da consulta a PMJ e leis citadas.

Figura 7 – Lei Complementar nº 62/2007 – Mapa 1 – Macrozoneamento (2007)



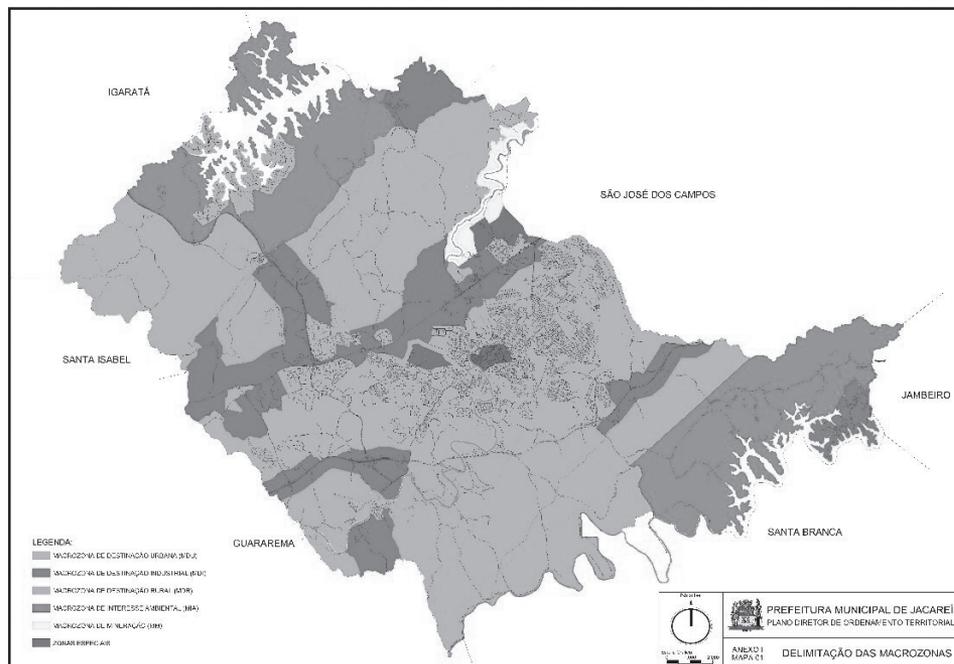
Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

A revisão do Plano Diretor de 2007 trouxe três mudanças significativas no ordenamento territorial, figura 7: a macrozona urbana avançou ao oeste em direção

a Guararema; a macrozona de interesse ambiental foi reduzida para incluir uma macrozona industrial ao sul, próximo à represa de Santa Branca; e, por fim, a macrozona de mineração e a macrozona rural foram reduzidas com o aumento da macrozona urbana ao nordeste, próximo a São José dos Campos. É possível verificar nas figuras 5 e 7 a existência de loteamentos implantados antes de 2000 que ficaram em desconformidade com o Plano Diretor de 2003. Dessa forma, nesta revisão de 2007 essas correções foram inseridas em macrozoneamento adequado ao uso, incluindo a área do empreendimento industrial Avibrás Aeroespacial, implantado na região da represa de Santa Branca, e do loteamento Recanto dos Pássaros na região da represa do Jaguari, ambos anteriores à década de 2000. Assim, a dinâmica constante de crescimento da cidade indica que o planejamento do município e o ordenamento de seu território foram adequados à realidade da época.

Na revisão do Plano Diretor de 2012 as mudanças anteriores foram consolidadas e um avanço na área de expansão com a ampliação da área urbana no noroeste do território, acima da rodovia Presidente Dutra, sentido São José dos Campos, como pode ser observado na figura 8. Em geral as revisões modificaram o ordenamento territorial aumentando a área urbana.

Figura 8 – Lei Complementar nº 76/2013 – Mapa 1 – Macrozoneamento (2013)



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

A Lei Complementar nº 76, de 2013, aprovada meses após a LC nº 76/2012, publicou os mapas com limites do macrozoneamento e zoneamento vigentes em 2012 modificados por emenda na Câmara Municipal.

Segundo Souza, o desafio

é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado.²³

É importante salientar que os planos diretores devem ser elaborados a partir de um diagnóstico, resultante de uma análise social e econômica. As revisões de 2007 e 2012/2013 não divulgaram nenhum diagnóstico atualizado. Como afirma Ermínia Maricato (2001), “o urbanista que se propõe a ser um ativista do interesse público depende de um bom diagnóstico para apresentar uma proposta, mas não pode fugir de apresentá-la, para o debate social”.²⁴

Os planos que não consideram a opinião de especialistas não cumprem o propósito de estabelecer uma conexão entre os profissionais e os políticos. Sendo assim, é crucial que o plano seja o resultado de uma interação entre o conhecimento técnico, popular e político, os quais são os passos para a disseminação do conhecimento para a ação.

2.1 A ação direta de inconstitucionalidade e as revisões do plano diretor

Em 2018, o município sofreu uma ação direta de inconstitucionalidade que fez com que todas as revisões do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, de 2013, fossem declaradas inconstitucionais, retornando à lei de 2003, em sua forma original:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 147, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 49, 12 de dezembro de 2003, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jacareí, e das Leis Complementares nº 62, de 20 de abril de 2007, nº 76, de 14 de dezembro de 2012, e nº 77, de 20 de maio de 2013, do mesmo Município – Regras municipais que se incompatibilizam com o princípio da vedação do retrocesso, especialmente aplicável na tutela do ambiente, prestigiado pelo art. 191 da Constituição Paulista – Ação procedente.

²³ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 51.

²⁴ MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

A fundamentação para o julgamento da inconstitucionalidade das leis foi que as revisões que alteraram a Lei Complementar nº 49, de 2003, não estavam compatíveis com o princípio da vedação ao retrocesso, aplicável na tutela do ambiente. Tal princípio tem como premissa a ideia de que o Estado, após ter implementado um direito fundamental, não pode retroceder sem que haja uma medida compensatória correspondente.²⁵ O artigo 147, no seu parágrafo único, permitia a continuidade da exploração da atividade minerária em locais, fora da área de destinação à mineração, Macrozona de Mineração (MM). Esse parágrafo foi considerado inconstitucional, pois possibilitava a renovação de licença para exploração minerária de atividades estabelecidas antes da entrada em vigor do Plano Diretor, em 2003, e segundo a decisão judicial de 2018, tal previsão era incompatível com a Constituição Estadual de 1989, art. 192,²⁶ permitindo exploração de recursos naturais sem o resguardo ao meio ambiente:

Artigo 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado. §2º - A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no “caput” deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

Além disso, as Leis Complementares nº 62/2007, nº 76/2012 e nº 77/2013, em sentido oposto às legislações protetivas do meio ambiente, suprimiram áreas conferidas às Zonas Especiais de Várzea e às Macrozonas de Interesse Ambiental quando permitiram a modificação da Macrozonas Industrial sobre o referido macrozoneamento.²⁷

As revisões do Plano Diretor de 2003 julgadas inconstitucionais não tratavam apenas de modificação nas zonas especiais de várzea e de expansão de macrozonas industriais em macrozona de interesse ambiental. Normas que disciplinavam a expansão urbanística foram declaradas inconstitucionais e o ordenamento territorial retrocedeu 15 anos, sem uma análise jurídica sobre sua importância e manutenção.

²⁵ MELO, Geraldo Magela. A vedação ao retrocesso e o direito do trabalho. *Revista Tribunal Regional Trabalho*, 3ª Região, v. 52, p. 65-74, 2010.

²⁶ ESTADO DE SÃO PAULO, *Constituição Estadual*, de 5 de outubro de 1989. Constituição do Estado de São Paulo, São Paulo, 1989.

²⁷ Autos nº 2211306-55.2017.8.26.0000 – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatoria Desembargador Antônio Carlos Malheiros. Data do Julgamento: 14 de março de 2018.

Os conceitos, macrozonas, zoneamentos e percentuais de ocupação foram revogados e áreas consolidadas ficaram em conflitos de uso e ocupação do solo.

Com as modificações do zoneamento no território pelas leis revogadas, atualmente, os usos licenciados e instalados no município no decorrer das revisões subsequentes, em uma legislação vigente à época, passam à condição de conflito com o regramento que retrocedeu a 2003, ou seja, um zoneamento diferente do aprovado. Essa situação de retrocesso jurídico revelou as relações entre as diferentes leis urbanísticas, que ordenam e planejam o desenvolvimento da cidade, e o Plano Diretor. A legislação a se obedecer é o Plano Diretor de 2003, entretanto, o zoneamento, delimitado pela Lei Complementar nº 49/2003, trouxe a insegurança jurídica de aprovações, legalmente realizadas pelo município, ao tempo das leis vigentes.

No artigo 101 da Lei Complementar nº 49/2003, a Zona Especial de Várzea:

é a porção do território do município destinada a compatibilizar a proteção ambiental e o exercício de atividades antrópicas, permitido o uso e ocupação de seu solo, na cota 575 (quinhentos e setenta e cinco) do sistema cartográfico nacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).²⁸

Mediante critérios de ocupação, tais como o solo não turfoso ou hidromórfico, estudo geológico e ambiental prévio, garantia de permeabilidade do solo nos logradouros, passeios e lotes, além de permitir o uso residencial, hospedagem e entretenimento, fica claro que as Zonas Especiais de Várzea não podem ser descritas como intocáveis no ordenamento territorial do município. Ainda sobre as áreas de proteção ambiental, o Plano Diretor traça como diretrizes as aprovações em órgãos superiores resguardando o meio ambiente.

No âmbito das discussões, o Ministério Público se posicionou contrário às revisões posteriores ao Plano Diretor de 2003, com o objetivo de resguardar a preservação das áreas ambientalmente frágeis, sem a análise sobre a manutenção dos demais ordenamentos e regramentos dispostos ao longo do tempo, tais como diretrizes de urbanização e doação de áreas públicas; regras para Estudo de Impacto de Vizinhança e prazos para elaboração de planos complementares; diretrizes para instalação de aterros sanitários e atualização de zoneamento e macrozoneamento em áreas distantes da Zona Especial de Várzea ou de Mineração, todos declarados inconstitucionais por arrastamento.

No final de 2017 o Município iniciou os trabalhos de revisão do Plano Diretor, após cinco anos da última atualização em 2013; em março de 2018 o processo

²⁸ JACAREÍ. *Lei Complementar nº 49, de 13 de dezembro de 2003*. Jacareí, 2003

judicial transitou em julgado, tornando definitiva a decisão da inconstitucionalidade das revisões do Plano Diretor, e em novembro de 2018, após o encerramento de oito audiências públicas em seis regiões da cidade, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo requereram a suspensão dos trabalhos da Prefeitura através da Ação Civil Pública, sob alegação da necessidade de ampliar a participação popular. Para continuidade da revisão do Plano Diretor, no final de 2019 o município de Jacareí, a Defensoria e o Ministério Público do Estado de São Paulo estabeleceram um acordo através de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) para retomada dos trabalhos, que previu dentre outros pontos ajustados a formação de um Conselho Gestor formado por representantes da sociedade civil e representantes do Poder Público Municipal.²⁹ Em 20 de março de 2020, o município publicou o Decreto nº 1.001, de 2020,³⁰ que declara a situação de emergência no município, em razão da pandemia de covid-19. Os trabalhos que envolviam a participação popular foram suspensos e retomados quando as condições sanitárias permitiram que a população em geral pudesse participar presencialmente.

O processo de revisão do Plano Diretor teve o Conselho Gestor criado através do Decreto Municipal nº 936, de 13 de dezembro de 2019, empossado em 23 de novembro de 2021. Formado por sete representantes do Poder Público e 12 da sociedade civil organizada, entre movimentos populares ou coletivos, representantes de entidades sindicais ou de trabalhadores, de entidades profissionais ou empresas, de entidades acadêmicas e de organização civil. Os representantes do Conselho Gestor foram eleitos em processo realizado em 6 de novembro de 2021, quando registrados mais de 900 votantes em todo o Município.

Entre as atribuições do Conselho estão: organizar as oficinas de capacitação com a população; aprovar o plano de comunicação voltado à divulgação da revisão; coletar com a população proposta de alteração e sistematizá-la em um projeto de lei que será encaminhado à Câmara Municipal. No mês de março de 2022, por metodologia aprovada pelo Conselho Gestor, foram realizadas 26 oficinas de leitura comunitária em 26 pontos por todo o território do município.³¹ Em agosto de 2022, ocorreram as oficinas participativas, nas mesmas 26 regiões para coleta de propostas. Em torno de 3.000 pessoas compareceram às reuniões e apresentaram 607 propostas.

Entretanto, em novembro de 2022, momentos antes da primeira Pré-Conferência, a Prefeitura de Jacareí, por decisão de uma liminar da primeira instância da

²⁹ Ação Civil Pública nº 1010047-86.2018.8.26.0292 – Ordenação da Cidade / Plano Diretor.

³⁰ JACAREÍ. Decreto nº 1.001, de 20 de março de 2020. *Declara Situação de Emergência no Município de Jacareí, em razão da pandemia do COVID-19*, Jacareí: Prefeitura Municipal, 2020.

³¹ JACAREÍ. Secretaria de Governo e Planejamento. Plano Diretor [s.d.]. Disponível em: <https://www.jacarei.sp.gov.br/planodiretor/>. Acesso em: 19 jul. 2021.

Justiça, anunciou a suspensão da Conferência da Cidade. A decisão foi fundamentada nas alegações da Defensoria e do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre os procedimentos para eleição de delegados regionais, e conteúdo e formato da cartilha de propostas de alteração ao Plano Diretor. Atualmente, em Jacareí, a lei vigente encontra-se em defasagem de 20 anos, ou seja, o planejamento urbano permanece em momento de retrocesso e impasse, enquanto a atualização da Lei de 2003 não se completar.

3 Considerações finais

O ordenamento do território da cidade se dá por meio da legislação urbanística apoiada no principal instrumento regulador e de planejamento, o plano diretor. A sobreposição, relação e interseção entre as leis vigentes e já revogadas fazem parte do contexto de formação e precedem a compreensão do ordenamento do solo.

Como escreveu Mattos, faz parte do Ciclo de Políticas Públicas a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para, enfim, ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política.³² A última fase do ciclo é a avaliação, um instrumento voltado para a tomada de decisões e proposição de ações para mudança. O que foi constatado nesse artigo, por meio da metodologia proposta, é que o processo de produção, atualização e revogação é parte da construção do planejamento urbano e, quando o ciclo se interrompe, muda a dinâmica da gestão urbana e do desenvolvimento urbano. Não só os indivíduos ou grupos, que têm força relevante, influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.³³

Segundo Souza, o Município tem competência constitucional para legislar sobre assuntos de Direito Urbanístico no limite de sua atuação. O Plano Diretor é um instrumento necessário para a ocupação e o desenvolvimento organizado dos espaços urbanos. É o instrumento básico da política urbana, estabelece normas e parte do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem suas diretrizes e prioridades.³⁴ O estudo do histórico da legislação urbanística municipal procurou detectar os avanços e limites para a reflexão sobre o desenvolvimento urbano e as práticas

³² MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. A Ideia de Ciclo na Análise de Políticas Públicas. In: *Caminhos para Análise das Políticas de Saúde*. [s.l.]: Editora Rede UNIDA, 2015.

³³ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. [s.l.]: Editora Fiocruz, 2007.

³⁴ SOUZA, Luciana Correia Gaspar. *Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos – o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana*. Curitiba: Juruá, 2014.

urbanísticas. Esse trabalho representa o início de um processo de construção da história da legislação urbanística do município de Jacareí e o papel que ela desempenha no desenvolvimento da cidade. Um caminho para entender o passado e formular entendimentos e propostas para o presente.

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VII, determina que é de responsabilidade do Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Incumbe ao município a revisão das legislações urbanísticas articuladas ao Plano Diretor como instrumento básico do planejamento urbano. Das legislações municipais, citadas neste artigo, no período após 2001, duas se mantêm vigentes, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 e a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo de 2014. A elaboração de políticas públicas efetivas, que sejam voltadas ao amplo espectro do desenvolvimento socioterritorial das cidades, é um desafio aos gestores.

Conforme ressaltam Rech, Gullo e Scur “o princípio da participação popular resgata a origem das cidades, devolve o poder de decidir ao seu verdadeiro dono, o povo, e torna o plano diretor um projeto de planejamento com espírito de cidadania”.³⁵ Portanto, entende-se que a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí é prioritária, sendo a participação popular fundamental nesse processo a fim de assegurar a segurança jurídica e o ordenamento territorial adequado.

Evolutions and involutions of the urban legislation in the planning process: the case of the municipality of Jacareí, SP

Abstract: This article presents a brief history of urban planning legislation, as well as aspects of the creation and repeal of these laws, and the current review of the Master Plan for the municipality of Jacareí, São Paulo. The research is based on the first urban planning legislation, the 1970 Master Plan, and the period in which the city remained without this urban planning instrument, until the publication of the 2003 Master Plan and its revisions. The location of the normative apparatus in time and the description of its main determinations result in the situation created by the Direct Action of Unconstitutionality, which repeals the municipality's urban planning and management laws. The methodology was analytical and descriptive, based on federal, state and municipal urban planning legislation, linked to urban planning: in the first stage prior to the City Statute, Federal Law No. 10.257/2001, and, in the second, on urban planning legislation up to the present day, addressing its changes. The motivation for studying this topic is to contribute to the historical record of these laws and, from this first approximation, to allow a better understanding and critical analysis of the evolution and involution of these laws and the historical and socio-political circumstances that created and reformulated them.

Keywords: Master plan. Jacareí. Urban planning legislation. Historical record.

³⁵ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. *Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes*. Caxias do Sul: Educus, 2019. p. 57.

Referências

- BLANCO, Gabriel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79). In: SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008.
- BRASIL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2211306-55.2017.8.26.0000* – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatoria Desembargador Antônio Carlos Malheiros. Data do Julgamento: 14 de março de 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001*. Institui o Estatuto da Cidade. BRASIL, Presidência da República, 2001.
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo Utopias e Realidades*. Uma Antologia. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1965.
- ESTADO DE SÃO PAULO. *Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989*. Constituição do Estado de São Paulo, São Paulo, 1989.
- FERNANDES, Edésio. Estatu da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 20, n. 1, 2013.
- JACAREÍ. *Ação Civil Pública nº 1010047-86.2018.8.26.0292, de 22 de abril de 2019*. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Vara da Fazenda Pública. Jacareí (SP), 19 de julho de 2021.
- JACAREÍ. *Decreto nº 1.001, de 20 de março de 2020*. Declara Situação de Emergência no Município de Jacareí, em razão da pandemia do covid-19, Jacareí: Prefeitura Municipal, 2020.
- JACAREÍ. *Lei nº 1.332/1970, de 25 de fevereiro de 1970*. Plano Diretor de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1970.
- JACAREÍ. *Lei nº 1.924/1979, de 27 de novembro de 1979*. Institui o Uso do Solo no Município de Jacareí, e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1979.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.066/1982, de 5 de maio de 1982*. Institui o Uso do Solo no Município de Jacareí e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1982.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.381/1986, de 29 de dezembro de 1986*. Institui o Zoneamento e Uso do Solo no Município de Jacareí e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1986.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.874/1990, de 20 de dezembro de 1990*. Instituiu o uso e ocupação do solo no município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.761/1990, de 31 de março de 1990*. Lei Orgânica do Município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.
- JACAREÍ. *Lei Complementar nº 49, de 12 de dezembro de 2003*. Institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2003.
- JACAREÍ. *Lei nº 4.847/2005, de 7 de janeiro de 2005*. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2005.
- JACAREÍ. *Lei nº 5.867/2014, de 1 de julho de 2014*. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2014.
- LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*, [s.l.: s.n.], 1999.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

- MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. A Ideia de Ciclo na Análise de Políticas Públicas. In: *Caminhos para Análise das Políticas de Saúde*. [s.l.]: Editora Rede UNIDA, 2015.
- MELO, Geraldo Magela. A vedação ao retrocesso e o direito do trabalho. *Revista Tribunal Regional Trabalho 3ª Região*, v. 52, p. 65-74, 2010.
- MÜLLER, Nice Lecocq. *O Fato Urbano na Bacia do Rio Paraíba, Estado de São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.
- QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, 2003.
- RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. *Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes*. Caxias do Sul: Educus, 2019.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008.
- SANTOS, Milton. O Espaço: Mero Reflexo da Sociedade ou Fato Social? In: *Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. [s.l.]: Editora Fiocruz, 2007.
- SOUZA, Luciana Correia Gaspar. *Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos – o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana*. Curitiba: Juruá, 2014.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade – uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, n. 2, 1995.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sieli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização do Brasil*. São Paulo: [s.n.], 1999, p. 170-243.
- VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. [s.l., s.n.], 2005.

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

ROLDÃO, Claudia Ciapina; GOMES, Cilene. Evoluções e involuções da legislação urbanística no processo de planejamento: o caso do município de Jacareí/SP. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 215-241, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART09.SP

A tarifa social de água no Rio de Janeiro: contradições na garantia do direito à moradia sem o acesso à água*

Patrícia Finamore Araujo

Engenheira Ambiental pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Msc. Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ), doutoranda do programa de pós-graduação em Urbanismo da Universidade do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ). Pesquisadora do Laboratório de Estudos das Águas Urbanas (LEAU). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7211-9030>.

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, programa de pós-graduação em Urbanismo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6558-8405>.

Resumo: Este artigo traz uma reflexão conjunta das políticas de acesso à moradia e de acesso à água. Propõe-se uma discussão sobre critérios de elegibilidade à tarifa social de água fundamentados em instrumentos de gestão do território, reconhecendo que há uma relação intrínseca entre localização espacial na cidade e renda da população. Entende-se que a incapacidade das famílias contempladas em programas de habitação de interesse social ou mesmo residentes de favelas urbanizadas de pagar tarifas de serviços públicos pode levar a condições de precariedade social ou agravá-las, respectivamente. Por outro lado, existem controvérsias na inclusão de usuários em situação de vulnerabilidade na política tarifária de água. Sugere-se que a aplicação de instrumentos urbanísticos, como a AEIS, como parâmetro para políticas sociais ligadas ao acesso a serviços urbanos, tais como fornecimento de água e energia, pode representar um caminho para assegurar melhores condições de vida para a população carente, alinhado ao direito à habitação. O presente artigo busca analisar o modelo de tarifa social de água do Rio de Janeiro, discutindo o alcance de uma estrutura pautada em critérios territoriais.

Palavras-chave: Acessibilidade financeira à água. Tarifa social de água. Política habitacional. Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Rio de Janeiro.

Sumário: **1** Introdução – **2** Acesso à moradia e à água como um direito social no Brasil – **3** Provisão de moradia e serviços públicos à população hipossuficiente – **4** Acesso à tarifa social de água no Rio de Janeiro – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A garantia do acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, bem como a serviços básicos e à urbanização de favelas são algumas das

* O presente trabalho foi realizado com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES).

metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11, que busca tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Sob esta perspectiva, o acesso à habitação amplia a dimensão do morar restrito à residência, abarcando ainda o direito à cidade e a suas infraestruturas e serviços urbanos.

Segundo a UN-Habitat (2022),¹ atualmente, 1,6 bilhão de pessoas, mais de 20% da população urbana mundial, vive em habitações inadequadas, superlotadas e inseguras, entre favelas, cortiços, ocupações, loteamentos e conjuntos habitacionais clandestinos e irregulares. No Brasil, segundo o IBGE (2020),² mais de 5,1 milhões de domicílios ocupados se encontram nos 13,1 mil aglomerados subnormais identificados, caracterizados por padrão urbanístico irregular, habitações precárias, carência de serviços públicos essenciais e localizados em áreas que apresentam restrições à ocupação.

Para atender às diretrizes do Estatuto da Cidade de 2001, que assegura o direito à moradia, diversas iniciativas habitacionais de interesse social se sucederam no Brasil nas últimas décadas, permitindo melhorias na condição de moradia de muitos brasileiros, sobretudo os mais pobres. As iniciativas foram voltadas principalmente para a produção de habitação, embora também tenham sido disponibilizados recursos para programas de urbanização de assentamentos precários por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).³ Contudo, as ocupações precárias continuaram a crescer, visto que o número de unidades produzidas foi muito menor do que a demanda existente.⁴

Se, por um lado, a moradia formal nas unidades de habitação social responde a uma necessidade básica vinculada ao direito à moradia, por outro lado, ela traz custos extras relativos às taxas e tarifas de serviços públicos, como energia, água e lixo para as famílias de baixa renda. Estes custos podem vir a ser um fardo que as impele a deixar a habitação adquirida via programas oficiais e a retornar para assentamentos precários desprovidos de infraestrutura ou levá-las a buscar meios inseguros de provimento dos serviços.⁵

¹ HABITAT, U.N. *World Cities Report 2022: Envisaging the future of cities*. United Nations Human Settlements Programme: Nairobi, Kenya, 2022. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Acesso em: 29 out. 2023.

² IBGE. *Aglomerados Subnormais: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19*. Nota Técnica 01/2020. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

³ BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, p. 189-201, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>.

⁴ CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

⁵ MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. Ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1995.

A incapacidade de pagar por serviços configura a inacessibilidade financeira que precisa ser discutida para garantir a continuidade do acesso aos serviços urbanos coletivos aos usuários de baixa renda, que vivem em habitações sociais ou favelas urbanizadas, bem como a permanência destas famílias em suas casas. Em situações de dificuldade financeira, estes usuários podem restringir o uso dos serviços a quantidades aquém de suas necessidades, prejudicando sua saúde ou sacrificando a aquisição de outros bens e serviços essenciais, tais como alimentação, saúde e educação.

As tarifas de serviços urbanos também existem nos assentamentos precários, como as favelas. O direito aos serviços nessas áreas já é reconhecido historicamente há bastante tempo. No município do Rio de Janeiro, os programas de fornecimento de energia elétrica para favelas datam do final dos anos 1970 e os programas para serviços de água e esgoto dos anos 1980. Contudo, nos assentamentos precários, ainda que a inadimplência seja muito elevada, os cortes pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), responsável pelos serviços de água até 2021, não eram usuais e, quando ocorriam, eram resolvidos por ligações clandestinas. Em 2010, foi revelado pela CEDAE, no Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), que o consumo em favelas não era cobrado, nem contabilizado como perda de faturamento, pois era considerado 'consumo autorizado'. A companhia alegava que a água ofertada para consumo em favelas e comunidades carentes era uma forma de atendimento social.⁶

A cobrança pelos serviços mostra que ter a disponibilidade do serviço, seja nas favelas cariocas, seja nas áreas de habitação social, não significa ter acesso pleno aos serviços. Para ter acesso, é necessário pagar a tarifa ou realizar ligações clandestinas, que, em muitos casos, não permitem um serviço contínuo com qualidade.

O peso da tarifa é menor para aqueles que residem em assentamentos precários ou habitações sociais beneficiadas pela tarifa social. A tarifa social é um mecanismo tarifário que, através da redução parcial ou isenção completa da conta, visa viabilizar o acesso das famílias mais pobres. Para os serviços essenciais, como o abastecimento de água potável, embora já exista um consenso de que o preço cobrado deve ser reduzido para que seja acessível a todos os usuários, não há um consenso sobre o método para determinar este preço, sobre a quantidade (volume) a ser ofertada, nem mesmo sobre a definição de critérios para a inclusão de beneficiários.⁷

⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2010*. Brasília: SNSA/MCidades, 2011.

⁷ SMETS, Henri. Quantifying the affordability standard. *De l'eau potable à un prix abordable*. Paris: Johanet, 2009. p. 276-299.

As principais formulações para determinar a acessibilidade financeira aos serviços de água relacionam as despesas de uma família com os serviços ofertados com a renda familiar.⁸ No entanto, a utilização de critérios pautados estritamente na condição financeira é um entrave para potenciais beneficiários. Existe uma grande dificuldade em identificar aqueles que não têm capacidade de pagar, pois a renda das famílias pobres não é bem conhecida e varia muito ao longo do tempo, sobretudo em decorrência das condições informais de trabalho muito presente nas classes de menor renda.⁹

Diante deste impasse, busca-se discutir critérios de elegibilidade à tarifa social para o abastecimento de água fundamentados em instrumentos de gestão do território, reconhecendo que a distribuição espacial dos habitantes no espaço urbano acompanha suas condições social e de renda.¹⁰ A ocupação nas cidades ocorre de forma diferenciada entre as classes sociais, que se apropriam de parcelas do território de acordo com o nível de renda a que têm acesso. A segregação espacial urbana é, portanto, resultado desse processo que leva grupos mais pobres a habitar espaços menos valorizados desprovidos de serviços e equipamentos.¹¹ Logo, o pobre urbano é aquele que, além de não dispor de recursos financeiros, ocupa lugares específicos nas cidades: as favelas e as periferias.

As políticas sociais voltadas para o acesso à moradia e à água estão estreitamente relacionadas. Enquanto os programas habitacionais de interesse social têm sua efetividade comprometida pela incapacidade de as famílias beneficiadas pagarem as tarifas de serviços públicos, a política tarifária de água tem dificuldades para alcançar usuários em situação de vulnerabilidade. Assim, o objetivo desse texto é realizar uma reflexão conjunta dessas políticas públicas pensando em suas contradições e discutindo perspectivas para o aprimoramento de ambas, no sentido de alcançar maior efetividade. A permanência das famílias em conjunto de habitação social ou em favelas beneficiadas por programas de urbanização pode ser influenciada pela possibilidade de acesso efetivo aos serviços de água, isto é, a um serviço acessível economicamente. A inadimplência com relação aos serviços urbanos como energia e abastecimento de água e esgotamento, e as suas consequências, como a negatificação financeira dos responsáveis pelas famílias que já vivenciam uma instabilidade em termos de renda, pode levar à busca de alternativas de moradia mais baratas em áreas precárias, perpetuando o problema que as políticas habitacionais buscam resolver.

⁸ TEODORO, Manuel P. Measuring household affordability for water and sewer utilities. *Journal AWWA*, 110 (1), p. 13-24. 2018. <https://doi.org/10.5942/jawwa.2018.110.0002>.

⁹ BROWN, Colin; HELLER, Leo. Affordability in the provision of water and sanitation services: Evolving strategies and imperatives to realise human rights. *International Journal of Water Governance*, 5 (2), p. 19-38, 2017.

¹⁰ SANTOS, Milton. *O espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

¹¹ SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão* [...] 2014.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e de uma seção de considerações finais. A primeira parte aborda o arcabouço legal que garante o acesso à moradia e o acesso à água como direitos sociais no país. A segunda parte apresenta as principais políticas voltadas para a provisão de habitação e de água para a população hipossuficiente. A terceira parte traz um estudo sobre a cidade do Rio de Janeiro, com uma discussão sobre tarifa social adotada a partir de critérios territoriais.

2 Acesso à moradia e à água como um direito social no Brasil

O direito à moradia foi assegurado pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 6º aponta como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Esse direito é reforçado com a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, que regulamenta a política urbana prevista na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183). Em seu parágrafo 2º são apresentadas as diretrizes gerais da política urbana, dentre as quais se destaca “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”.

O acesso à moradia previsto no arcabouço legal brasileiro encontra consonância com a legislação internacional. Segundo o Comentário Geral nº 4 do Comitê Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,¹² relativo ao direito a alojamento adequado, os seguintes aspectos do direito devem ser considerados neste contexto:

(i) segurança legal da ocupação, que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;

(ii) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura, como água potável, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, coleta de lixo e esgoto;

(iii) acessibilidade econômica, com custos que não ameacem ou comprometam o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes;

¹² ONU. Organização das Nações Unidas. *Comentário Geral nº 4: Artigo 11º, Número 1 (Relativo ao direito ao alojamento adequado)*. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Sexta Sessão, 1991, p. 110-115.

(iv) habitabilidade, que propicie aos seus ocupantes o espaço adequado e os proteja do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento e dos riscos devidos a problemas estruturais e de vetores de doença;

(v) facilidade de acesso, que possibilite acesso pleno e permanente a grupos desfavorecidos e marginalizados, com necessidades específicas;

(vi) localização próxima de oportunidades de emprego, equipamentos de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, não devendo ser construídas em áreas poluídas ou perigosas;

(vii) respeito pelo meio cultural, que exprima de forma adequada a identidade e diversidade culturais.

Atenta-se que, até então, o direito à água era subjacente ao direito à moradia, sendo assegurado implicitamente no âmbito do saneamento ambiental, que compreende os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais e prevenção de vetores.

Em julho de 2010, através da Resolução A/HRC/RES/64/292,¹³ a Assembleia Geral da ONU reconheceu o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como direitos humanos. Segundo esta resolução, todos, sem qualquer tipo de discriminação, devem ter o direito à água e ao esgoto assegurado. Os serviços devem estar disponíveis, devem ser física e financeiramente acessíveis, aceitáveis e de qualidade. Os Estados foram obrigados a eliminar progressivamente as desigualdades de acesso entre as populações rurais e urbanas, formais e informais, ricas e pobres. Em setembro de 2010, por meio da Resolução A/HCR/15/9, os Estados foram convidados a desenvolver ferramentas e mecanismos para a progressiva realização de tais direitos, incluindo legislação, planos abrangentes e mecanismos financeiros.¹⁴

A despeito do reconhecimento do direito humano à água nas declarações, princípios, resoluções e planos de ação da ONU, tais documentos não têm coercitividade internacional legal. Embora indiquem tendência gradual das convicções internacionais, não levam a direitos impositivos para os beneficiários, nem a deveres obrigatórios para os Estados, não sendo necessariamente incorporadas como práticas de Estado.¹⁵

¹³ ONU. Organização das Nações Unidas. *Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292*, 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 set. 2022.

¹⁴ ONU. Organização das Nações Unidas. *Resolução da Assembleia Geral da ONU A/HCR/RES/15/9*, 2010. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

¹⁵ BULTO (2015) *apud* QUINTSLR, Suya; FERREIRA, Laiana. *A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo*. Projeto Mudanças no Marco Regulatório do Saneamento no Brasil: consequências sociais e urbanas da desestatização dos serviços. 34p. 2022.

No Brasil, não há menção explícita ao direito à água na Constituição Federal de 1988, nem mesmo nas políticas nacionais de recursos hídricos e de saneamento básico – Leis nº 9.433/1997 e nº 11.445/2007, respectivamente –, que precedem a resolução da ONU. Em 2020, o marco legal do saneamento básico foi reformulado através da Lei nº 14.026/2020. Embora tenha sido destacada na política federal a priorização de ações em áreas onde prevalece o déficit do saneamento, ocupadas por população de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontram em situação de risco (art. 49, inciso II), os legisladores perderam a oportunidade de explicitar o direito humano à água em seu escopo.

Recentemente, foi feita uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/21 para inclusão da água potável na lista de direitos e garantias fundamentais da Constituição. Aprovado no Senado, o texto tramita na Câmara dos Deputados. A PEC foi apresentada em 2018 e, de acordo com o texto, deverá ser garantido a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico.

3 Provisão de moradia e serviços públicos à população hipossuficiente

3.1 Habitação de interesse social: da provisão da moradia ao reconhecimento da informalidade como alternativa

O acesso à moradia, em especial para a população de baixa renda, constitui grave problema social, econômico e urbano no Brasil. A produção habitacional formal, tanto de mercado quanto pública, sempre esteve longe de atender às demandas, obrigando a população a criar formas alternativas de viabilizar o acesso à habitação através do mercado informal, por meio da autoconstrução, favelas e cortiços.

As principais políticas habitacionais tiveram início na segunda metade do século XX e foram caracterizadas por três períodos bem marcados. Em todos os períodos, a produção de habitação não foi suficiente para atender a demanda por moradia. Assim, o que se observa são alternativas voltadas para a melhoria das ocupações existentes e seu entorno, que foram sendo paulatinamente incorporadas nas políticas para provisão de habitação de interesse social.

No primeiro período, de 1964 a 1986, estruturou-se um sistema de produção habitacional com investimentos e regras para todo o território nacional, sendo criados mecanismos para seu planejamento e sua operacionalização, com destaque para o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Apesar dos esforços e dos investimentos, a produção habitacional deste período esteve muito aquém das necessidades, sobretudo das classes de menor

renda, contempladas em baixa proporção. Apenas no fim dos anos 1970 foram implementadas iniciativas mais direcionadas a este grupo, como o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), o PRO-Morar e o João de Barro, destinadas às melhorias habitacionais, ou seja, a atender às necessidades habitacionais mediante a utilização de formas de autoconstrução. Logo, tratava-se de mecanismo paliativo para a não elaboração de um efetivo programa voltado à produção social da moradia.¹⁶

A partir de 1986, com o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH), ocorre um período de baixos investimentos, forte crise econômica, descontinuidade e ausência de estratégia nacional para enfrentar o problema habitacional. Foram iniciados processos locais de produção social de moradias por meio de cooperativas, assistências técnicas e autoconstrução. Ainda que tímida, essa produção considerou lógicas que se consolidaram de maneira programática, ao menos em diretrizes e princípios, nas políticas habitacionais do governo federal a partir de 2003.¹⁷

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), verificou-se uma retomada do papel do Estado central na definição da política urbana, agora com a perspectiva de produção habitacional e implementação de programas urbanos. De 2003 a 2016, tivemos o período de maior investimento público em habitação de interesse social na história brasileira, só comparável, em termos de volume, ao ciclo do BNH. No entanto, desta vez foram adotados subsídios diretos para viabilizar o acesso das classes de menor renda à moradia.¹⁸ Nesse período, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, assim como novos programas: o Crédito Solidário em 2004, o PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) em 2007, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, além de diversas iniciativas complementares.

Embora iniciativas de subvenção econômica para aquisição da moradia tenham destaque, também foram direcionados recursos para melhorias de assentamentos precários, por meio da prestação de serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), que possibilitaram a contratação de serviços para elaboração de projetos – urbanização, edificações, regularização fundiária e trabalho técnico social nestes locais.

Importante para esta abordagem é a previsão, no Estatuto da Cidade de 2001, de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) como um instrumento urbanístico, ainda que de forma pontual e genérica, classificando-a como instituto jurídico e político (art. 4º, V, f). As ZEIS foram mais bem definidas no âmbito Federal, pela Lei nº 11.977/2009 e, mais recentemente, pela Lei nº 13.465/2017. Elas devem ser estabelecidas nos Planos Diretores Municipais e podem ser áreas já ocupadas por

¹⁶ BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. *Produção social da moradia* [...] 2014.

¹⁷ BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. *Produção social da moradia* [...] 2014.

¹⁸ CARDOSO, Adauto Lucio. *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais* [...] 2013.

assentamentos precários ou ser demarcadas sobre terrenos vazios. No primeiro caso, visam flexibilizar normas e padrões urbanísticos para, através de um plano específico de urbanização, regularizar o assentamento. No caso de áreas vazias, o objetivo é aumentar a oferta de terrenos para habitação de interesse social e reduzir seu custo. O objetivo é a democratização do acesso à terra pela população de baixa renda. Áreas definidas como ZEIS devem ser prioritárias para ações de urbanização, de regularização urbanística e fundiária e para a produção de novas moradias populares.

Por meio deste instrumento se dá o reconhecimento das ocupações de terras como legítimas soluções de moradia da população de baixa renda, sendo definidas como áreas prioritárias para intervenções do poder público que visem a garantia do pleno direito à moradia digna e adequada, enfrentando a reiterada prática das remoções forçadas. Pautadas por movimentos sociais urbanos ao longo do processo de elaboração da constituição cidadã, as ZEIS alinham-se com a busca pela redução do déficit habitacional a partir da garantia da oferta de terras urbanizadas para moradias populares, como forma de enfrentamento da especulação imobiliária com terrenos vazios e da prática da remoção de favelas.¹⁹

Cabe ressaltar que as políticas habitacionais de interesse social no Brasil, seja as que realocam as famílias em novas unidades, seja as que mantêm os moradores nos locais de origem, embora melhorem as condições de moradia, não alteram a dinâmica de pobreza urbana. Logo, entende-se que o critério que justifica o acolhimento destas famílias na política habitacional deve reverberar em outras políticas sociais, como a de acesso à água. A incapacidade de pagar por serviços públicos, tais como água, luz e gás, pode submeter a população contemplada pela política social habitacional a condições de inadimplência e endividamento ou mesmo levá-la a abrir mão da sua moradia. Essa questão da dificuldade do pagamento de tarifas foi identificada em diferentes análises do Programa Minha Casa Minha Vida.²⁰

3.2 Tarifa social de água

O atual modelo de cobrança pelos serviços de abastecimento de água adotado no Brasil é fortemente marcado pela herança do PLANASA, política nacional de saneamento gerida pelo BNH, em vigor de 1971 a 1986. As Companhias Estaduais,

¹⁹ CARDOSO, Aduino Lucio; LUFT, Rosângela; XIMENES, Luciana. *Verbete: Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)*. Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/%C3%81reas_de_Especial_Interesse_Social_\(AEIS\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/%C3%81reas_de_Especial_Interesse_Social_(AEIS)). Acesso em: 15 set. 2022.

²⁰ AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z; RUFINO, Beatriz C. (org.) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015. CARDOSO, Aduino Lucio; LAGO, Luciana C. *Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Impactos Urbanos e Sociais*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, 2015.

criadas no âmbito do plano, passaram progressivamente a adotar um modelo tarifário na forma de blocos crescentes que subsiste até hoje. Os serviços municipais seguiram esse modelo, assim como as empresas privadas, que passaram a atuar na prestação dos serviços a partir da década de 90. Ao mesmo tempo, para viabilizar o acesso dos usuários de baixa renda, com baixa capacidade de arcar com o pagamento, foram instituídas tarifas sociais.

No mundo, vários prestadores de serviços de água adotam sistemas tarifários que incluem mecanismos que permitem cobrar diferenciadamente o consumo de usuários em situação de vulnerabilidade, merecedores de proteção no uso desses serviços essenciais. A promoção do acesso aos serviços de populações vulneráveis pode ocorrer de duas formas: uma redução das tarifas (ajuda *a priori*) ou uma ajuda financeira para pagar a tarifa (ajuda *a posteriori*).²¹ Na ajuda *a priori*, encontram-se as tarifas sociais.

Para a elegibilidade do benefício, diferentes características dos usuários podem ser consideradas, segundo prioridades definidas nas políticas públicas de abastecimento de água de cada país, podendo ser: idade, caso de famílias de idosos pobres com mais de 60 anos (Chile); condição de saúde de um dos moradores que exija alto consumo de água (Inglaterra) ou portadores de necessidades especiais (Estados Unidos); tamanho da família, com descontos para famílias numerosas que são prejudicadas com a cobrança em blocos (Portugal); renda familiar (Colômbia; Itália; África do Sul); ou características da habitação, como tamanho, localização e valor.²²

No Brasil, os critérios para definição do perfil de usuário a ser contemplado com a tarifa social de água são estabelecidos de forma diferenciada para cada prestador, sendo os mais difundidos: a inscrição no Sistema do Cadastro Único do Governo Federal ou em programas sociais, características da habitação, como tamanho, padrão construtivo, tipo de ligação de energia elétrica, etc. Outra característica marcante é a restrição do consumo de água, até um volume específico, independente do tamanho do núcleo familiar, para manutenção do benefício. De modo geral, os critérios são pautados na condição física das moradias ou socioeconômica das famílias. Os critérios podem ser mais abrangentes, quando o enquadramento do usuário ocorre com o atendimento de um dentre os vários requisitos elencados, ou mais restritivos, quando é preciso comprovar o cumprimento de diversos requisitos combinados. Majoritariamente, a busca de usuários ocorre de forma passiva, tendo o usuário que pleitear o benefício, e o operador possuir uma estrutura de controle para verificação do cumprimento dos requisitos.

²¹ SMETS, H. *La solidarité pour l'eau potable: aspects économiques*. Paris: Harmattan, 2004.

²² BRITTO, Ana Lucia. As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário: experiências internacionais. In: MORETTI, Ricardo; BRITTO, Ana Lucia (org.). *Água como direito: Tarifa social como*

Definidas as características daqueles que serão beneficiados com as tarifas sociais, passa-se à definição da forma da tarifa. Estas podem ser uma redução ou um abatimento sobre elementos da conta, quando essa possui uma separação, por exemplo, entre uma parte fixa (o custo da disponibilidade do serviço pela ligação) e uma parte variável (o consumo efetivo realizado). Muitos países, porém, não possuem contas neste formato. Nesses casos, a fórmula mais comum é a redução ou a não contabilização de uma primeira faixa de consumo.

A acessibilidade financeira está relacionada à capacidade de um usuário pagar pelos serviços. Mas como definir o limite entre a acessibilidade e a hipossuficiência? Em muitos países não existem padrões claros de acessibilidade financeira, já em outros, embora a acessibilidade financeira seja uma exigência, ela não é aplicada, devido a dificuldades para mensurá-la.

Henri Smets (2009),²³ a partir de uma revisão de padrões adotados em diversos países, sugere que o limite do que seriam preços inacessíveis dos serviços de água pode ser baseado em uma das seguintes considerações: (i) um percentual a partir do primeiro quintil (ou decil) de renda; (ii) limites de insustentabilidade usados em países vizinhos ou em situação semelhante; (iii) *benchmarks* de insustentabilidade propostos por órgãos internacionais; (iv) um limite implícito de inacessibilidade, a partir daquele usado nos sistemas de políticas sociais existentes a nível nacional; (v) um limite relativo em que o índice de acessibilidade da água das famílias pobres não deve ser superior a três vezes o índice das famílias medianas, ou que famílias pobres não devem gastar com água mais de um décimo do que gastam com comida; ou (vi) o limite de acessibilidade comparado ao acesso à eletricidade (quando existe), tendo em conta que a água custa menos que a eletricidade.

É importante destacar que em países cuja renda é intermediária ou baixa em nível nacional, como o Brasil, o comprometimento da renda familiar com as contas de água é geralmente mais alto do que em países mais desenvolvidos, pois, quando a desigualdade de renda é grande e a pobreza é profunda, a renda disponível para pagar pelos serviços pode ser muito baixa. Assim, é preciso atentar que, para uma parcela mais vulnerável, apenas a redução da tarifa pode ser insuficiente para protegê-la, sendo fundamental a previsão de isenção total da tarifa e a garantia de um volume mínimo gratuito de água.

4 Acesso à tarifa social de água no Rio de Janeiro

A tarifa social de água no Estado do Rio de Janeiro é regulamentada pelo Decreto nº 25.438/99, que dispõe sobre a fixação de uma cota mínima mensal

estratégia para a acessibilidade econômica. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Brasília [DF]: ONDAS – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021, p. 30-63.

²³ SMETS, H. Quantifying the Affordability Standard. [...] 2009.

de água e esgoto para imóveis residenciais situados em áreas de interesse social. O decreto estabeleceu no parágrafo único do artigo 1º o cálculo do valor da tarifa social e em seu artigo 2º indicou, de forma contraditória, que as áreas de especial interesse social seriam definidas pelo então Secretário de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos.²⁴

A delimitação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são atribuições dos municípios, através dos planos diretores de desenvolvimento urbano, regulamentados por lei. O Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro foi aprovado pela Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011. Passados dez anos desde a sua aprovação, o Plano Diretor do Rio de Janeiro encontra-se em fase de atualização.

De acordo com o art. 70 do Plano Diretor Municipal, que trata das Áreas de Especial Interesse:

II - Área de Especial Interesse Social - AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social - HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer, abrangendo as seguintes modalidades:

a) AEIS 1, caracterizada por:

1. áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares;
2. conjuntos habitacionais de promoção pública de interesse social e em estado de degradação;

b) AEIS 2, caracterizada por:

1. imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados em áreas infraestruturadas;

Observa-se que a AEIS compreende diversos tipos de assentamentos urbanos, mas não se pode desprezar a relevância das favelas nesse universo. Segundo o Censo do IBGE,²⁵ a cidade do Rio de Janeiro abrigava 6.320.446 habitantes em 2010, dos quais 1.393.314, ou seja, 22,% residiam em uma das 763 favelas identificadas. Ainda em 2010, por ocasião do Programa Morar Carioca, a Prefeitura do Rio de Janeiro revisou sua forma de identificar os espaços favelados e, com base nos números do IBGE, contabilizou uma população de 1.443.773 habitantes (22,8% do total da cidade), distribuídos em 1.018 favelas.²⁶

²⁴ Posteriormente, a Lei Estadual nº 8.363/2019 ampliou e deixou explícito o benefício da tarifa social de água para os moradores de condomínios oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida.

²⁵ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010.

²⁶ Redes da Maré. Censo Populacional da Maré. 2019. 112 p. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/07/censomare-web-04mai.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

A CEDAE informava em seu sítio eletrônico²⁷ que moradores de comunidades carentes e de conjuntos habitacionais destinados a moradores de baixa renda podiam se habilitar ao benefício da tarifa social. Fica evidente, portanto, que a tarifa social de água no RJ é definida por critérios urbanísticos e não pela situação socioeconômica do usuário.

Nos últimos dois anos houve profundas mudanças na prestação do serviço de abastecimento de água no Rio de Janeiro. A CEDAE, empresa de economia mista que desde a década de 1970 operava os serviços, foi substituída por três empresas privadas na distribuição de água. A operação das novas concessionárias teve início em 2021 (Águas do Rio e Iguã) e em 2022 (Rio Mais Saneamento). Houve mudança do operador, mas não da política tarifária, nem mesmo da tarifa social. No Anexo VII do contrato de concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário por blocos de municípios do Estado do Rio de Janeiro, relativo à estrutura tarifária e serviços complementares, é estabelecido que “a concessão da tarifa social deverá observar os normativos estaduais editados sobre o tema, em especial o Decreto nº 25.438/1999 ou norma que vier a substituí-lo”. No entanto, a divulgação dos critérios de elegibilidade para a tarifa social começou a criar ruídos.

De acordo com notícia veiculada em jornal de grande circulação, sobre o início da atuação de uma das concessionárias, a empresa Águas do Rio iniciou em novembro de 2021 obras em comunidades (favelas) e a cobrança de água e esgoto. Sobre as regras da tarifa social estipuladas para áreas carentes, é informado o valor da conta e o volume mínimo ofertado, mas também uma restrição para o pleito do benefício. Segundo a notícia,

Morar em comunidade não necessariamente é uma garantia de direito automático à tarifa social. Para ter a conta do desconto, o morador tem que atender a vários requisitos entre os quais ter renda familiar de até três salários mínimos e estar inscrito em algum programa social do governo federal.²⁸

Não são disponibilizadas no sítio eletrônico da companhia as regras da tarifa social, apenas em informes publicitários. No entanto, a concessionária tem aplicado critérios de elegibilidade diversos daquele estabelecido em lei e avalizado pelo contrato, sem respaldo em nenhuma regulamentação, e em desalinho à Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995) que estabelece em seu art. 9º que a tarifa

²⁷ Disponível em: <https://cedae.com.br/tarifas#:~:text=Comunidades%20carentes%20e%20conjuntos%20habitacionais,ag%C3%A2ncias%20de%20atendimento%20da%20CEDAE>. Acesso em: 15 set. 2022.

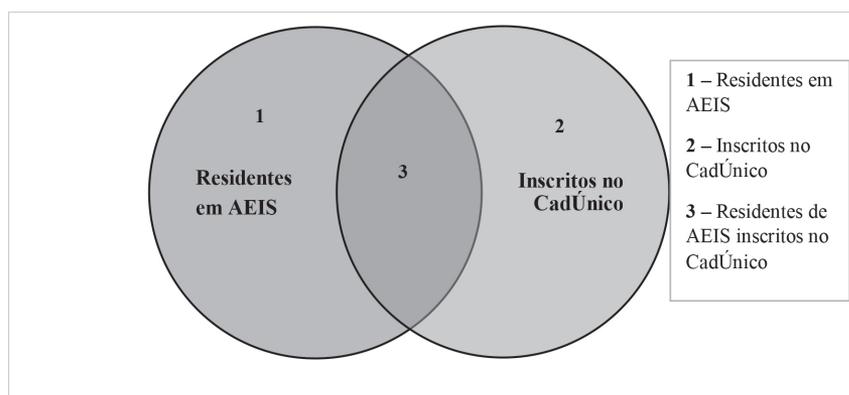
²⁸ MAGALHÃES, L. E. Com obras de saneamento, começa cobrança de água e esgoto em favelas. *Jornal Extra*. Edição 11.02.2022. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/com-obras-de-saneamento-comeca-cobranca-de-agua-esgoto-em-favelas-25390548.html>. Acesso em: 15 set. 2022.

do serviço público concedido deve ser preservada pelas regras previstas no edital e no contrato.

Em alguns Estados do país os prestadores de serviços de água e esgoto vêm adotando como critério para o acesso à tarifa social a inscrição no CadÚnico.²⁹ No Rio de Janeiro, no entanto, a Secretaria de Estado da Casa Civil emitiu Nota Técnica sobre os procedimentos para a manutenção e a ampliação da tarifa social, destacando que há regras já consagradas para a concessão da tarifa social praticada pela CEDAE e que não incluem o CadÚnico. Reforça também que mecanismos como o CadÚnico possuem um alcance muito superior ao objetivo do legislador ao instituir a tarifa social de água e esgoto. O posicionamento da secretaria estadual se opõe à reivindicação de movimentos sociais que têm pleiteado a ampliação do benefício da tarifa social às famílias inscritas no CadÚnico, e não apenas àquelas residentes em áreas de especial interesse social.

Na Figura 1 é apresentado um diagrama no qual são expostas as dissonâncias trazidas pelos diversos discursos. Enquanto a CEDAE contemplava com a tarifa social os residentes em AEIS (Grupo 1), movimentos sociais pleitearam em audiências públicas a ampliação do benefício para que também fossem contemplados os inscritos no CadÚnico (Grupo 1 + 2). Em contrapartida, as novas concessionárias buscam restringir esse universo de beneficiários ao relativizar o critério territorial a um limite de renda e à inscrição em programas sociais do governo federal (Grupo 3). A Secretaria da Casa Civil, por sua vez, tentou impedir que todos os inscritos no CadÚnico (Grupo 2), mesmo aqueles que não residem em AEIS, fossem contemplados, mantendo os critérios adotados em vigor.

Figura 1 – Conjuntos de possíveis beneficiários da tarifa social de água no Rio de Janeiro



²⁹ Caso da COPASA de Minas Gerais, EMBASA da Bahia, CAERN do Rio Grande do Norte e a CAESB do Distrito Federal.

O critério de elegibilidade a ser adotado traz diferenças na quantidade potencial de famílias contempladas pelo benefício. Segundo o IPP (2010),³⁰ há 440.895 domicílios particulares permanentes em favelas e comunidades em complexos cadastrados no Rio de Janeiro, o que representava 22,84% da população carioca. E, conforme o IBGE (2020), a tendência da última década foi de crescimento populacional das favelas.

Quanto aos usuários de baixa renda inscritos em programas sociais do governo federal, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), por meio de sua Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda, informou o quantitativo de famílias inscritas no CadÚnico e no Programa Auxílio Brasil (substituto do Programa Bolsa Família no período da pesquisa) por bairro. Na Tabela 1 são apresentados os dados agrupados por Área de Planejamento.³¹ Em fevereiro de 2022, 694.855 famílias encontravam-se inscritas no CadÚnico, o que correspondia a cerca de 30% do total de famílias residentes no município. As Áreas de Planejamento 3 (AP3) e 5 (AP5) são aquelas que concentravam a maior quantidade, em números absolutos, de inscritos.

Tabela 1 – Inscritos no CadÚnico e no Auxílio Brasil, por Área de Planejamento, no Rio de Janeiro (fevereiro/2022)

Área de Planejamento	População total (2010)	Domicílios total (2010)	CadÚnico	Auxílio Brasil	% CadÚnico/ Total
AP1	296.400	109.295	51.427	32.572	47,05%
AP 2	1.009.170	436.935	46.311	22.890	10,60%
AP3	2.400.148	897.822	258.402	151.096	28,78%
AP4	909.955	311.529	73.756	40.756	23,68%
AP5	1.704.773	551.716	264.959	148327	48,02%
TOTAL	6.320.446	2.307.297	694.855	395.641	30,12%

Não foram disponibilizados dados que pudessem mensurar o Grupo 3, aqueles que residem em AEIS e estão inscritos no CadÚnico. No entanto, a título de exemplo, foi possível na escala de um bairro identificar moradores de AEIS que não estão inscritos no CadÚnico. Assim, caso os critérios anunciados se confirmem, é possível mensurar os moradores que eram contemplados pela CEDAE com a tarifa social, mas não o serão pela nova concessionária. Na Figura 2 é apresentada a integral

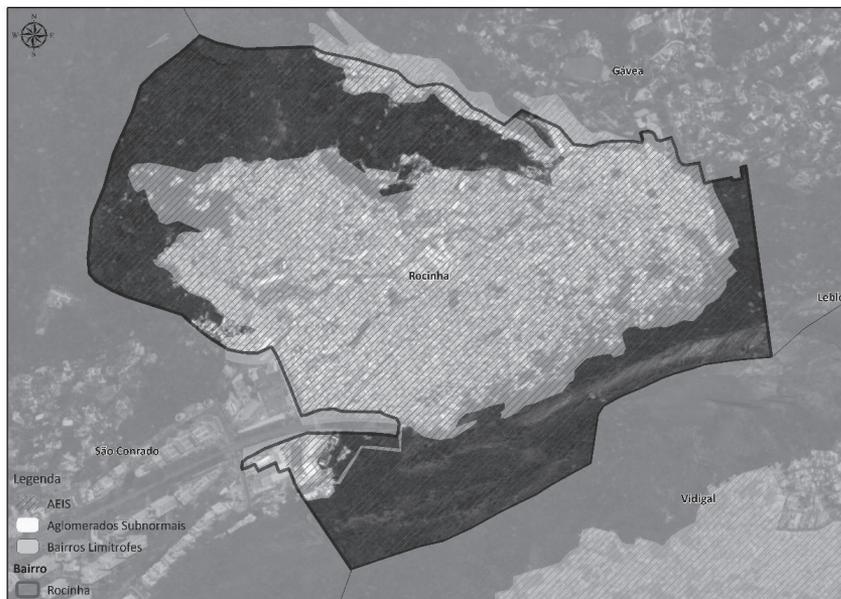
³⁰ IPP. Instituto Pereira Passos. Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/sabren/explore>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³¹ Segundo a Lei Complementar nº 111/2011, a cidade do Rio de Janeiro apresenta diferenciadas unidades territoriais, que vão se agrupando, desde o bairro até a área de planejamento.

correspondência da Rocinha, bairro da Área de Planejamento 2 e maior favela do Rio de Janeiro, com a delimitação de AEIS e de aglomerado subnormal.

De acordo com o IBGE (2010),³² em 2010, a Rocinha contava com cerca de 70.000 moradores, em 24.543 domicílios. Segundo a secretaria municipal, em fevereiro de 2022, havia 9.714 famílias inscritas no CadÚnico no bairro, das quais 5.660 estavam contempladas com o Auxílio Brasil. Logo, sem considerar o aumento populacional da última década, pode-se afirmar que mais de 60% dos residentes na Rocinha não estão inscritos no CadÚnico, portanto, teriam o benefício da tarifa social cancelado com os critérios propostos pela Águas do Rio.

Figura 2 – Limites do bairro da Rocinha, aglomerados subnormais e AEIS



A partir do exemplo da Rocinha verifica-se que muitos moradores de favelas podem vir a ser excluídos do benefício da tarifa social caso os critérios sejam alterados. Observou-se que associar critérios territoriais (locais de moradia) aos socioeconômicos (inscrição no CadÚnico) restringe a quantidade de usuários contemplados com a tarifa social e reduz o alcance do benefício. Reitera-se que nem todos os moradores de favelas se encontram inscritos em programas sociais do governo federal, ainda que residam em condições precárias. Ressalta-se ainda que o encargo de aluguel acrescido das tarifas de serviços públicos nos valores

³² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010.

convencionais (sem a redução da tarifa social) pode resultar no deslocamento forçado destas famílias.

Já a adoção de critérios de forma abrangente, bastando para a elegibilidade do usuário à tarifa social que seja atendido apenas um dos critérios estabelecidos (territorial ou socioeconômico), seria duplamente positiva. Desse modo, se assegura a manutenção do benefício para a parcela que reside em áreas de especial interesse social, admitindo a constante flutuação de renda dessas famílias e também se alcança aquelas famílias em reconhecida situação de vulnerabilidade econômica, protegendo-as com tarifas mais baixas, mesmo que não residam em áreas de especial interesse social.

5 Considerações finais

Políticas habitacionais de interesse social no Brasil, embora tenham priorizado, não se restringiram ao atendimento da demanda reprimida de moradia das classes mais pobres via provisão de moradia. Iniciativas de urbanização e melhorias habitacionais em favelas foram conduzidas, ampliando o acesso a serviços urbanos essenciais, como o abastecimento de água potável, sendo um primeiro passo para atender aos direitos estabelecidos no Estatuto da Cidade. No entanto, a série de custos extras resultantes da formalização da moradia somada à dificuldade ou mesmo incapacidade de pagar pelas taxas de serviços públicos pode impelir os moradores a retornarem para situações de precariedade. Logo, sem acessibilidade financeira à água, tanto a universalização do acesso à moradia quanto do acesso à água, ambas almejadas pela Agenda 2030 da ONU e reiteradas na legislação brasileira, restam prejudicadas.

Se, por um lado, o custo relativo aos serviços pode impedir a permanência dos moradores contemplados pelas políticas habitacionais, assim como usufruto pleno dos serviços implementados via programas de urbanização de assentamentos precários, por outro, a condição de moradores de áreas de especial interesse social pode ser, por si só, critério para elegibilidade de usuários à tarifa social dos serviços públicos. A definição da área como AEIS pode ser um caminho para a permanência da população nestes locais e para viabilizar o acesso a serviços públicos, podendo ser um reforço para o acesso a dois direitos fundamentais: à moradia e à água.

O uso de critérios pautados em instrumentos urbanísticos, como a AEIS, para o acesso a serviços urbanos reconhece que a renda das famílias nestas áreas é inconstante, o que dificulta o pagamento de contas e, com isso, possibilita menor flutuação do cadastro de beneficiários, o que facilita aspectos operacionais de cobrança, visto que simplifica a discriminação de usuários por categorias e a fiscalização para tanto.

Contudo, embora traga vantagens, a utilização de critérios territoriais, como o estabelecido pela CEDAE e que permaneceu no contrato de concessão, que beneficia moradores de conjuntos habitacionais de habitação social, pode trazer algumas distorções. A composição social de conjuntos habitacionais de interesse social mais antigos, anteriores ao MCMV, indica que após décadas de implantação os moradores presentes diferem muito daqueles contemplados originalmente, tendo condições financeiras melhores.³³ São desafios a serem enfrentados, mas que não devem justificar a restrição aos benefícios de parcela significativa de usuários em reconhecida situação de vulnerabilidade.

Por fim, o estudo realizado na cidade do Rio de Janeiro demonstrou o potencial alcance do benefício da tarifa social de água quando do uso restritivo ou abrangente de critérios territoriais e socioeconômicos. Foi observado que, a depender de como os critérios são adotados, moradores de favelas podem ser prejudicados, sendo excluídos do quadro de beneficiários da tarifa social, ainda que sua condição de precariedade não se altere. Como agravante, salienta-se a baixa transparência na definição de critérios e a dissonância de discursos entre diversos atores envolvidos na prestação do serviço, o que cria inseguranças na população e abre brechas para menor adesão ao benefício.

Social water tariff in Rio de Janeiro: contradictions in ensuring the right to housing without access to water

Abstract: This article brings a joint reflection on housing policies and access to water policies. It proposes a discussion on eligibility criteria for the social water tariff based on territorial management instruments, recognizing the intrinsic relationship between spatial location in the city and the population's income. The inability of families benefiting from social housing programs or even residents of urbanized slums to pay for public service fees can lead to conditions of social precariousness or exacerbate them. On the other hand, there are controversies regarding how to include vulnerable users in water tariff policies. It is suggested that the application of urban planning instruments, such as AEIS, as a parameter for social policies related to accessing urban services, such as water and energy supply, can be a pathway to ensure better living conditions for the vulnerable urban dwellers, aligned with the right to housing. This article aims to analyze the social water tariff model in the city of Rio de Janeiro, discussing the scope of a structure based on territorial criteria.

Keywords: Water affordability. Water social tariff. Housing policy. Areas of Special Social Interest (AEIS). Rio de Janeiro.

Referências

AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z; RUFINO, Beatriz C. (org.) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

³³ CARDOSO, Aduino Lucio. *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. [...] 2013.

- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, p. 189-201, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>.
- BRITTO, Ana Lucia. As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário: experiências internacionais. In: MORETTI, Ricardo; BRITTO, Ana Lucia (org.). *Água como direito: tarifa social como estratégia para a acessibilidade econômica*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Brasília [DF]: ONDAS – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021, p. 30-63.
- BROWN, Colin; HELLER, Leo. Affordability in the provision of water and sanitation services: Evolving strategies and imperatives to realise human rights. *International Journal of Water Governance*, 5 (2), p. 19-38, 2017.
- BULTO (2015) *apud* QUINTSLR, Suya; FERREIRA, Laiana. A agenda do volume mínimo de água para a sobrevivência no Brasil e no mundo. Projeto Mudanças no Marco Regulatório do Saneamento no Brasil: consequências sociais e urbanas da desestatização dos serviços. 2022.
- CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana C. Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Impactos Urbanos e Sociais. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/avaliacao-do-mcmv-no-rio-de-janeiro-impactos-urbanos-e-sociais/relatorio-final-avaliacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-na-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro-impactos-urbanos-e-sociais/>. Acesso em: 6 nov. 2023.
- CARDOSO, Adauto Lucio; LUFT, Rosângela; XIMENES, Luciana. Verbete: Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/%C3%81reas_de_Especial_Interesse_Social_\(AEIS\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/%C3%81reas_de_Especial_Interesse_Social_(AEIS)) Acesso em: 15 set. 2022.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Aglomerados Subnormais: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Nota Técnica 01/2020. Rio de Janeiro. 13p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf Acesso em: 15 set. 2022.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Comentário Geral nº 4: Artigo 11º, Número 1 (Relativo ao direito ao alojamento adequado). Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Sexta Sessão, 1991, p. 110-115.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292, 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 set. 2022.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Resolução da Assembleia Geral da ONU A/HCR/RES/15/9, 2010. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.
- ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization. 428 p. Disponível em: <https://unhabitat.org/World%20Cities%20Report%202020>. Acesso em: 15 set. 2022.
- SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.
- SMETS, Henri. *La solidarité pour l'eau potable: aspects économiques*. Paris: Harmattan, 2004.
- SMETS, Henri. Quantifying the Affordability Standard. De l'eau potable à un prix abordable. Paris: Johanet, 2009.

TEODORO, Manuel P. Measuring Household Affordability for Water and Sewer Utilities. *Journal AWWA*, 110 (1), p. 13-24, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5942/jawwa.2018.110.0002>.

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

ARAUJO, Patrícia Finamore; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva. A tarifa social de água no Rio de Janeiro: contradições na garantia do direito à moradia sem o acesso à água. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 243-262, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART10.RJ

NOTA TÉCNICA

A voz da orla ecoa: o Tribunal Popular da Orla de Natal em defesa dos direitos humanos, urbanos e socioambientais

Rodrigo Silva

Arquiteto e urbanista, mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN), doutorando no programa de pós-graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ) e coordenador do Coletivo Salve Natal.

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Advogada e geógrafa, mestra e doutora em Estudos Urbanos e Regionais pelo programa de pós-graduação Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN). Professora substituta do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS/UFRN), Conselheira Regional Nordeste do IBDU, pesquisadora da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos, coordenadora do Coletivo Salve Natal.

Lucas Wallace Ferreira dos Santos

Advogado e professor. Mestre em Direito pelo programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGD-UFRN). Coordenador do Coletivo Salve Natal.

Maria Cecília de Souza Gomes

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e colaboradora do Coletivo Salve Natal.

Sarah de Andrade e Andrade

Arquiteta e urbanista, mestra em Arquitetura e Urbanismo pelo programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN) e doutoranda pelo mesmo programa. Coordenadora do Coletivo Salve Natal.

Saulo Matheus de Oliveira Lima Cavalcante

Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN (2023) e coordenador do Coletivo Salve Natal.

Sumário: **1** Introdução – **2** Cidade, territórios populares, meio ambiente e paisagem à luz do pluralismo jurídico – **3** Dilapidação à vista: o sistema de proteção à paisagem e às populações vulnerabilizadas da Orla e a flexibilização normativa do novo Plano Diretor de Natal – **4** O Tribunal Popular da Orla: inventando espaços de articulação popular contra as violações de direitos nos territórios costeiros – **5** Apontamentos e recomendações: garantindo os direitos socioambientais às populações tradicionais e em vulnerabilidade das orlas marítima e estuarina do município de Natal/RN – Referências

1 Introdução

A nota técnica aqui apresentada resulta do trabalho de articulação acadêmico-popular para o monitoramento das políticas públicas urbanas e socioambientais no âmbito do município de Natal. Especificamente, dá visibilidade ao enfrentamento das (1) consequências do processo de flexibilização e desmonte das leis de uso e ocupação do solo resultante da última revisão do Plano Diretor de Natal (PDN), ocorrida entre 2017 e 2022; e dos (2) projetos e obras de urbanização elaborados e/ou em andamento para as zonas costeiras marítima e estuarina, concebidos na esteira do referido processo. Este contexto tem contribuído para o aumento das violações de direitos humanos, urbanos e socioambientais de populações historicamente assentadas nesses territórios, sejam aqueles núcleos entendidos como comunidades tradicionais litorâneas – que desenvolvem a pesca artesanal enquanto atividade que vincula moradia e trabalho, em terra e no mar/rio – ou os demais segmentos populares. Ambos têm demandado pelo debate e articulação popular alternativos – mas não apartados – das instâncias institucionalizadas do Estado brasileiro, que lhes tem negado ou promovido espaços de diálogo insuficientes, superficiais e pouco transparentes. Foi neste sentido que, inspirado pelas estratégias políticas e pedagógicas dos movimentos nacionais vinculados à pesca artesanal, o Coletivo Salve Natal¹ organizou o Tribunal Popular da Orla, contando com o apoio e financiamento do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) por meio do *Edital de Apoio a Coletivos locais pelo Direito à Cidade*.²

O Tribunal produziu uma *Carta-Sentença que*, além de expor as problemáticas enfrentadas pelas comunidades da orla de Natal, julgou e condenou todos os atores que visionam a privatização deste território, com interesses predatórios e espoliadores, e encaminhou às instâncias cabíveis de todas as esferas do poder público as reivindicações e providências apontadas pelos presentes, intitulados, para efeitos de articulação, *Sujeito Orla*. Além disso, o Coletivo Salve Natal produziu o minidocumentário *A voz da Orla*, buscando expandir o debate para outros círculos sociais, não necessariamente aqueles já engajados e militantes nas causas socioambientais, atingindo os que ainda ignoram o conjunto de intervenções urbanas tecnicistas levadas adiante pela municipalidade.

¹ Coletivo constituído em 2020 em meio ao processo de revisão do PDN – não suspenso em função da pandemia – como um grupo de articulação, reivindicação e construção de uma agenda de revisão do Plano alinhada com o direito à cidade, enfrentando as narrativas e propostas pseudomodernizantes apresentadas pelo Poder Público e pelos representantes de frações do capital imobiliário e turístico, articuladamente.

² O edital visava financiar a realização de iniciativas populares de fortalecimento das organizações locais e suas redes na defesa e promoção do direito à cidade e implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para mais detalhes, ver: <https://forumreformaurbana.org.br/fnru-lanca-edital-de-apoio-a-coletivos-locais-pelo-direito-a-cidade/>.

A presente nota técnica sistematiza e dá continuidade às discussões levantadas no Tribunal Popular da Orla de Natal. Sua divulgação pela Revista Brasileira de Direito Urbanístico se configura um novo – e ainda inexplorado – espaço para ampliar o debate e fortalecer a luta de coletivos e movimentos sociais na resistência e enfrentamento à consolidação de um projeto de cidade cada vez menos resiliente e voltada para as pessoas, mas francamente aberto aos negócios e à financeirização,³ sobretudo, imobiliários.

Desenvolvendo o tema, para além desta introdução, a nota será apresentada em outras quatro partes. A parte dois apresenta o embasamento teórico-prático e jurídico que permite discutir como as leis brasileiras e internacionais têm atuado na preservação do meio ambiente, da paisagem e dos grupos tradicionais na cidade. Posteriormente, na parte três, esse processo é tratado a partir da experiência do município de Natal, historicizando a construção do sistema de proteção à paisagem, ao meio ambiente e às populações vulnerabilizadas e habitantes de assentamentos informais, com destaque para a flexibilização dos instrumentos urbanísticos que buscam garantir o direito à moradia digna em articulação com a proposição e execução de novos projetos urbanos e arquitetônicos de requalificação das orlas marítima e estuarina.

Em seguida, na parte quatro, a construção do Tribunal Popular da Orla será apresentada, enfatizando seu caráter de espaço de enfrentamento das violações de direito nos territórios costeiros, destacando o conteúdo da *Carta-Sentença* enquanto produto do evento. Por fim, na parte cinco, serão indicadas e ratificadas as reivindicações propostas pelo *Sujeito Orla*, reafirmando seus direitos socioambientais.

2 Cidade, territórios populares, meio ambiente e paisagem à luz do pluralismo jurídico

A construção de uma estrutura jurídica pactuada nos direitos coletivos e difusos – a partir da Conferência de Estocolmo de 1972⁴ – se assentou primordialmente na compreensão do conflito entre modernidade e natureza, a partir do conceito de

³ No âmbito da discussão sobre as violações de direitos resultantes dos processos de planejamento estratégico que se instalaram no Brasil, principalmente a partir do início dos anos 2000, evidenciamos o contexto da realização dos grandes eventos desportivos, como os Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, em 2007, e a Copa do Mundo no Brasil, em 2014, além dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016. Ver: VAINER, C.; MARICATO, E.; ARANTES, O. *Cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

⁴ A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano – Conferência de Estocolmo – foi um evento internacional que apontou, pela primeira vez, aos países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU) a necessidade de alinhar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

Antropoceno.⁵ A crise dos paradigmas modernos⁶ e a compreensão dos efeitos da lógica de desenvolvimento-acumulação capitalista no funcionamento ecossistêmico do planeta Terra foi o estopim para a busca de alternativas. O Direito Socioambiental surge nesse momento, pautado na necessidade de construção de um Direito solidário e cooperativo para lidar com essas questões. Para sua discussão, destacaremos aqui o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico, enquanto campos de construção da solidariedade e cooperatividade no Direito.

Nesse contexto, o constitucionalismo brasileiro abre as portas para o novo constitucionalismo latino-americano, como exemplo de estrutura jurídica pautada na necessidade de salvaguarda do meio ambiente, dos ecossistemas e dos povos tradicionais e/ou originários, protagonistas neste processo⁷. Ademais, Adriana Lima, ao discorrer sobre o pluralismo jurídico relacionando o Direito Autoconstruído e o direito à cidade, ensina que este emana dos processos de autoconstrução dos/nos territórios populares, que permitem “a construção de um repertório de legitimação de uma outra escala de juridicidade movida pela negligência do Estado enquanto provedor de infraestrutura urbana, habitação e cultura nos territórios populares”. Assim, o pluralismo jurídico se alinha ao campo crítico do Direito a partir de proposições voltadas para um novo senso comum político e jurídico, emanado de experiências sociais diversas, que privilegiam a emancipação sobre a regulação e engendram um conceito de Direito substantivo, materializado na “prática experimentada e constituída nos processos das relações cotidianas e no processo de autonomia dos sujeitos coletivos de direito nos territórios populares”, intitulados pela autora de Direito Autoconstruído.⁸

A medida em que a Constituição Federal Brasileira⁹ representou a constitucionalização do Direito Ambiental,¹⁰ há um movimento normativo vinculador de toda a legislação infraconstitucional.¹¹ A característica bifronte do Direito Ambiental, posta através da determinação de direitos e deveres por parte do Estado e da

⁵ CRUTZEN, Paul. J. Geology of Mankind. *Nature*, v. 415, n. 23, 2002. p. 23.

⁶ Segundo Wolker (2014, p. 69), “a crise dos paradigmas da modernidade se refere aos impactos negativos da globalização e do esgotamento de um modelo de desenvolvimento capitalista depredador”.

⁷ MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. A essência socioambiental do constitucionalismo latino-americano. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 41, n. 1, p. 197-215, jun. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/46887>. Acesso em: 3 out. 2023.

⁸ LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 31-32.

⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2023.

¹⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 142-171.

¹¹ “Se antes da Constituição de 1988 a proximidade ou mesmo origem do Direito Ambiental estava vinculada ao Direito Administrativo, após a promulgação daquela essa relação inverteu-se em favor do Direito Constitucional, especialmente em razão da consagração do ambiente como direito fundamental” (FENSTERSEIFER, 2010, p. 161).

coletividade, apesar de inovadora, tem suscitado sérias questões sobre sua implementação, gestão e fiscalização.

Neste contexto, Guimarães¹² questiona a forma como o direito ao meio ambiente vem sendo garantido em virtude dos persistentes problemas ambientais e sociais no contexto urbano brasileiro. Nesse ponto, a autora destaca a distribuição desigual dos efeitos da degradação ambiental e do acesso aos recursos naturais, pela aplicação diferenciada da legislação ambiental, seja pela sua flexibilização ou pela rigidez anormal. No primeiro caso, a autora nos apresenta o conceito de “zonas de sacrifícios”, onde empresas e obras de grande impacto social e ambiental são instaladas a partir da flexibilização normativa. Tais zonas são, “coincidentalmente”, local de moradia das populações de baixa renda. O segundo caso se revela diante das formas de ocupação características de grupos tradicionalmente oprimidos na sociedade brasileira, geralmente fora dos parâmetros urbanísticos, pensados e direcionados a uma pequena parcela da cidade – a formal. Fora do escopo legal e das normas urbanísticas vigentes, esses territórios flutuam entre a legalidade e a ilegalidade.¹³

É contra esses processos que Manzano¹⁴ determina a necessidade de avançar para a distribuição equitativa das cargas e benefícios do metabolismo social, através da justiça socioambiental. Tal percepção se alinha ao Parecer Consultivo nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos,¹⁵ onde foi reconhecida a interdependência entre meio ambiente, desenvolvimento sustentável e direitos humanos, já que os efeitos violentos das mudanças climáticas comprometem a efetivação plena dos direitos humanos, evidenciando os desafios que a implementação desses novos direitos tem enfrentado.

O Direito Urbanístico também vem de uma trajetória recente de reconhecimento jurídico, pautado a partir da década de 1960, no contexto da discussão dos programas das reformas de base,¹⁶ tendo sido abafado durante o período da ditadura civil-militar e retomado apenas no final da década de 1970, com o projeto de lei de desenvolvimento urbano.¹⁷ O campo somente ganhou força a partir do processo

¹² GUIMARÃES, Virgínia Totti. Justiça ambiental no direito brasileiro: fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais. *Teoria Jurídica Contemporânea*, v. 3, p. 36-63, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/17547>.

¹³ ROLNIK, R. Informal, ilegal, ambíguo: a construção da transitoriedade permanente. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. p. 169-194.

¹⁴ MANZANO, Jordi Jariá I. El Dret, l'antropocè i la justícia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, n. 2, p. 1-13, 2016. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/329544/420127>. Acesso em: 12 set. 2023.

¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC 23-2017. Meio ambiente e direitos humanos. 15 de novembro de 2017.

¹⁶ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. In: *Processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

¹⁷ CARDOSO, Adalto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adalto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

de redemocratização do país, que culminou na Constituição Federal de 1988, sobretudo com o trabalho do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que defendia a reforma urbana para as cidades brasileiras pautada na redução das desigualdades sociais e na politização da questão urbana,¹⁸ elementos parcialmente incorporados ao texto constitucional no capítulo da política urbana.

A política urbana, definida enquanto “conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades”,¹⁹ somente foi regulamentada em 2001 com o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Vale destacar que os princípios e direitos extraídos da política urbana fazem parte dos objetivos fundamentais e dos fundamentos da República brasileira, onde destaca-se “o princípio do planejamento sustentável, o princípio da gestão democrática das cidades, o princípio do direito à moradia adequada e o princípio da adequação dos instrumentos de política econômica e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano”.²⁰

Passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, a reforma urbana ainda se mostra uma bandeira de luta atual, que não pode permanecer restrita a pautas específicas, sendo necessária uma articulação ampla para o combate às desigualdades e a construção de uma agenda urbana que alargue o sentido do direito à cidade e absorva questões mais recentes reivindicadas pelos novos atores urbanos.²¹

Ressalta-se ainda que o Direito à Cidade e os chamados Novos Direitos Urbanos também vêm sendo internalizados nas normas jurídicas relativas aos direitos humanos e pelo Direito Internacional. Ao reconhecer o direito a cidades sustentáveis, caracterizado pelo direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura e serviços públicos, entre outros, o Brasil segue na esteira de outros países latino-americanos, como Colômbia, Equador, Bolívia e México, que também passaram por processos de construção legislativa e constitucional voltados ao reconhecimento desses direitos.²²

¹⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 20 out. 2023.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

²⁰ MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago. *Política Urbana e garantismo constitucional: uma perspectiva para além da crise*. São Paulo: Dialética, 2023.

²¹ BONDUK, Nabil. *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

²² BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. *Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

3 Dilapidação à vista: o sistema de proteção à paisagem e às populações vulnerabilizadas da Orla e a flexibilização normativa do novo Plano Diretor de Natal

A construção do Direito Socioambiental e dos Direitos Urbanos no Brasil encontra vestígios consistentes nos instrumentos de tutela e salvaguarda do meio ambiente em Natal, capital do Rio Grande do Norte, desde finais da década de 1970,²³ principalmente no que tange aos textos normativos vinculados à política urbana municipal, como o seu plano diretor e as respectivas regulamentações necessárias.

A constitucionalização de normas de Direito Ambiental e de Direitos Urbanos fortaleceu e ampliou essa construção a partir do final da década de 1980, mais especificamente com a revisão do PDN, em 1994.²⁴ Esse processo se deu em meio ao crescimento da atividade turística na costa marítima do município, com intervenções urbanas e arquitetônicas de grande escala,²⁵ mobilizando parte da sociedade civil organizada – o que posteriormente se consolidou como movimentos profissionais e ambientalistas – na denúncia e enfrentamento dos impactos dessas atividades.²⁶ Dentre os impactos, a verticalização²⁷ e o aumento exponencial da ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis, como os corpos dunares e as áreas de restinga, eram os mais preocupantes, além da pressão inexorável sobre as populações socialmente vulnerabilizadas que já ocupavam esse território.

A consolidação da atuação das organizações da sociedade civil, portanto, auxiliou e fundamentou a construção da normativa urbanística e socioambiental do município, consolidando e ampliando as conquistas expressas no PDN 1994, por meio do novo processo de revisão que originou o PDN 2007.²⁸ Nessa estrutura jurídica, destacamos: (1) o Macrozoneamento do município, constituído pelas

²³ SILVA, Rodrigo; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. Sob o sol, mutilam-se as leis e a paisagem: as Áreas Especiais de Controle de Gabarito no município de Natal/RN no processo de revisão do Plano Diretor Municipal (2017-2022). *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 203-226, jul./dez. 2022.

²⁴ NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

²⁵ Dentre os projetos executados neste contexto, destaca-se a Via Costeira-Parque das Dunas, no final da década de 1970, que consolidou a ocupação na costa marítima com a construção de uma via expressa que interligou as orlas das regiões sul e leste do município; e o Hotel Internacional dos Reis Magos, inaugurado em 1965, na orla central. Foi o primeiro hotel de luxo da cidade, funcionou até o ano de 1995 e foi demolido em 2020 (SILVA, ATAÍDE, 2021; SILVA, ATAÍDE, CAVALCANTI, 2023).

²⁶ DUARTE, Marise. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

²⁷ Neste contexto, uma das primeiras lutas encampadas pelos movimentos de defesa da paisagem e do meio ambiente foi contra a construção dos espigões na rua Pinto Martins, duas torres de 16 andares cada – um flat-service e outro de uso residencial multifamiliar – as quais não foram construídas a partir da articulação da sociedade civil (SILVA, ATAÍDE, CAVALCANTI, 2023).

²⁸ NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

Zonas de Proteção Ambiental (ZPA),²⁹ Zonas de Adensamento Básico e Zonas Adensáveis, sendo estas duas últimas definidas a partir do critério preponderante da densidade construtiva (existente e potencial), instituindo coeficientes de aproveitamento destinados a limitar e incentivar, respectivamente, o adensamento dos bairros integrantes destas zonas; e (2) as Áreas Especiais, sobrepostas ao Macrozoneamento considerando características específicas do território. São exemplos as Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECG),³⁰ demarcadas em territórios de necessária salvaguarda ambiental e paisagística, e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), delimitadas a partir do perfil socioeconômico dos moradores, a fim de garantir a democratização do acesso à terra bem localizada pela população de baixa renda e seu o direito à moradia.

A vigência desse modelo sócio e ambientalmente sustentável para o controle do uso e ocupação do solo no município sempre foi contestada, principalmente pelos setores da construção civil e turismo, que não tiveram o êxito esperado em suas reivindicações, até o período mais recente da história urbana natalense. O processo de desdemocratização e descaracterização da política urbana brasileira,³¹ popularmente conhecido como as “boiadas urbanísticas”, materializou-se, em Natal, a partir das alterações normativas instituídas durante a revisão do PDN (2017-2022). Forma e conteúdo³² deste processo privilegiaram a articulação desses atores com a nova gestão municipal, alheia às demandas socioambientais e baseada em um discurso mercadológico e liberal.³³

²⁹ Atualmente existem 10 Zonas de Proteção Ambiental no município, representando cerca de 1/3 do território. As ZPA regulamentadas apresentam um subzoneamento no qual constam subzonas de preservação, conservação e de uso restrito, nas quais as determinações jurídicas para o uso e ocupação do solo vão desde a total proibição à permissão controlada, respectivamente.

³⁰ Cabe destacar, dentre as AECG: (1) A Área *non aedificandi* de Ponta Negra; (2) as Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZET); (3) A AECG do entorno do Parque das Dunas; e (4) a Zona Especial Norte. Cada uma dessas áreas, a partir de suas regulamentações, apresentava um regimento urbanístico específico, delimitado principalmente a partir da limitação dos gabaritos permitidos para edificações construídas, de modo a preservar o potencial paisagístico e ambiental do município.

³¹ ALFONSIN, Betânia de M.; LOPES, Débora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da Política Urbana no Brasil: Desdemocratização e Retrocesso. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 16, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337>. Acesso em: 22 jun. 2023.

³² “Quanto aos problemas de conteúdo destacam-se: (1) as modificações ocorridas no macrozoneamento do município; (2) as alterações e mutilações do seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente; (3) a reestruturação das Áreas Especiais e principalmente aquelas de Interesse Social (AEIS); (4) as modificações conflituosas dos instrumentos da Transferência do Potencial Construtivo (TPC) e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); e (5) as sérias confrontações à participação social referidas” (ATAÍDE *et al.*, 2022).

³³ ATAÍDE, Ruth Maria C. *et al.* O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, B. F. E. *et al.* *A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia*. São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248. ATAÍDE, Ruth Maria C.; SILVA, Alexsandro F. C.; BRASIL, Amíria B.; LEÔNIO, Érica Milena C. G.; ANDRADE, Sarah de Andrade; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima O. L.; SILVA, Rodrigo. O novo plano Diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? In: SILVA, Alexsandro F. C.; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (org.). *Reforma Urbana*

Configurando o que Guimarães apontou como “aplicação diferenciada da lei por meio da flexibilização”, o novo PDN³⁴ sacrificou zonas do território diretamente relacionadas às áreas sócio e ambientalmente vulneráveis, localizadas massivamente nas orlas marítima e estuarina do município. Na orla, as obras de grande impacto social e ambiental articuladas pela gestão municipal têm como principal objetivo a renovação da “vocação do município”, a partir do incentivo ao turismo de sol-e-mar. Destaca-se a obra do novo Complexo Turístico da praia da Redinha e o projeto da engorda da Praia de Ponta Negra. Nestes dois casos específicos, o poder público buscou e busca atuar para a flexibiliza o da norma ambiental, demandando, principalmente, a facilita o dos processos de licenciamento ambiental e pressionando, inclusive de forma midiática, o órgão responsável pela avalia o da solicita o de licença.³⁵

Dessa forma, a atua o da gestão municipal, tanto durante a revisão do PDN como na viabiliza o de interven es urbanas e arquitetônicas na orla, tem afetado as possibilidades de permanência dos moradores e trabalhadores populares desses territórios, dificultando a cria o e/ou abafando espaços de articula o e participa o social. Neste sentido, a atua o do Salve Natal, enquanto coletivo, apontou para a necessidade de cria o de novos espaços de articula o popular, de modo a publicizar as viola es de direito nos territórios populares.   nesse contexto que o Tribunal Popular da Orla foi viabilizado.

4 O Tribunal Popular da Orla: inventando espaços de articula o popular contra as viola es de direitos nos territórios costeiros

O Tribunal Popular da Orla teve como objetivo principal fortalecer os fóruns e articula es locais pela defesa e promo o do direito   cidade em Natal,

e Direito   Cidade: Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-natal/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

³⁴ NATAL. *Lei Complementar n  218, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022.

³⁵ No caso do Complexo Turístico da Redinha, a nova edifica o que substituir  o antigo mercado popular da praia excedeu o limite de gabarito até então vigente, que era de 7,5 metros. Este limite foi alterado pelo novo PDN, passando para 30 metros, entretanto, a altera o ainda não havia sido efetivada no momento do licenciamento da obra – recebendo, inclusive, parecer contrário a tal excepcionalidade, pelo Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente do Município (Conplam), ainda em 2020. No caso das obras de Engorda da praia de Ponta Negra, a Prefeitura tem enfrentado s rios problemas para licenci la junto ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (Idema), autarquia sob a tutela do Governo do Estado. Nesse caso, a gestão municipal insistentemente pautou a necessidade de uma desburocratiza o do processo da emissão do EIA/RIMA, demorando a apresentar os devidos esclarecimentos solicitados pela análise ambiental da autarquia. Atualmente, a Licença Prévia autorizando a opera o de Engorda foi emitida pelo órgão ambiental do Estado, com mais de 50 condicionantes previamente estabelecidos; esta licença permite que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo da Capital possa realizar o processo de licita o para contratar empresa que será responsável pela interven o.

acreditando na potência dos espaços inventados, em contraposição e em associação aos espaços convidados de participação.³⁶ A experiência do Coletivo Salve Natal – a partir de sua atuação na defesa dos princípios da gestão democrática e da busca pela garantia de uma legislação comprometida com o direito à cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território no contexto da revisão do PDN – foi o ponto de partida para as ações de reflexão e denúncia das violações de direitos humanos e socioambientais em curso, desdobramentos da aprovação do referido plano e das intervenções urbanas realizadas pelo poder público na esteira de sua aprovação.

A continuidade dessa atuação se desenvolveu a partir de três eixos condutores: (1) mobilização dos coletivos, movimentos e grupos comunitários dos bairros e localidades das orlas marítima e estuarina de Natal, para reflexão, denúncia e contestação das consequências do novo Plano Diretor de Natal e obras associadas, enfocando a dimensão socioambiental; (2) realização do Tribunal Popular da Orla, buscando qualificar e ampliar as denúncias de violações de direitos humanos e socioambientais ocorridas na orla marítima e estuarina de Natal; e (3) ampla divulgação aos resultados obtidos com o Tribunal, tanto por meio do encaminhamento de seu produto, a *Carta-Sentença*, ao sistema de justiça, órgãos e entidades da administração pública e imprensa local, quanto e, principalmente, por meio de produção e divulgação audiovisual, nas redes sociais do Coletivo Salve Natal.

A inspiração para a construção da articulação no formato de um Tribunal veio da metodologia largamente utilizada pelos movimentos populares vinculados à pesca artesanal, como o Tribunal Popular do Mar/Tribunal Popular da Economia Azul.³⁷ O Tribunal é uma ferramenta que tem sido utilizada por pescadores e pescadoras artesanais no mundo, para fazer o enfrentamento e minimizar a invisibilidade das violações de direitos sofridas pelas comunidades a partir da ação de empreendimentos de caráter público e privado nas zonas costeiras brasileiras.

O método que guia estas atividades e a do Coletivo Salve Natal, por consequência, não buscou reproduzir exatamente a mesma lógica do tribunal institucional, mas criar, simbólica e politicamente, um momento em que a atuação dos entes públicos e privados nos territórios vulneráveis da orla fosse julgada por meio de uma gramática própria daqueles que sobrevivem às violações, promovendo a escuta popular e consolidando uma sentença construtiva. A exemplo de outros coletivos ao redor do mundo, a apropriação desse repertório institucional na disputa e na

³⁶ MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano | Insurgency, planning and the prospect of a humane urbanism. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 363, 2016. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em: 5 nov. 2023.

³⁷ NASCIMENTO, Aline Maia. De winnie mandela à baixada fluminense: tribunais populares como estratégia de reagir à morte e confeccionar mundos habitáveis. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 15, n. 28, p. 19-34, 2019.

luta por ressignificar a atuação da justiça e do poder público na vida das pessoas afirma a necessidade, a importância e a obrigatoriedade do controle social para consolidação da democracia.

Na estrutura do Tribunal Popular, pela primeira vez, os réus apontados não tiveram espaço para defesa, uma vez que a sua voz já vem sendo protagonista da narrativa sobre a cidade de Natal, muitas vezes mascarando a realidade, com seus falsos fazeres e discursos modernizantes. *A Voz da Orla*, composta por movimentos sociais, seus assessores técnicos e demais lideranças dos territórios em questão, pelo contrário, foi posta em local de destaque, como veremos a seguir.

4.1 Denunciando violações de direitos: a carta-sentença do Tribunal Popular da Orla

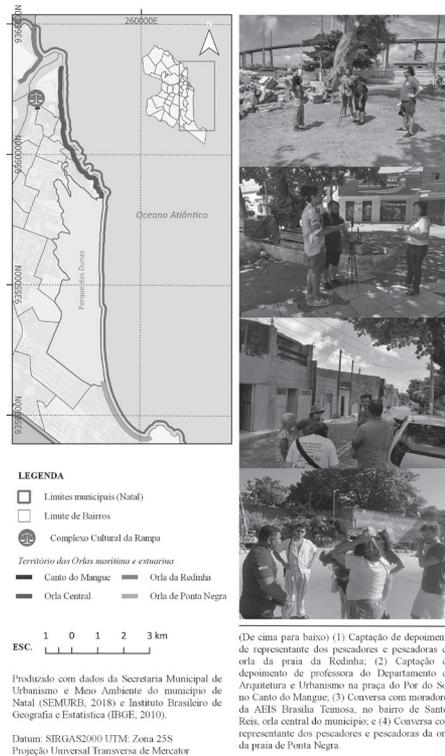
O Tribunal Popular da Orla foi protagonizado por um coletivo de movimentos sociais e comunitários, representantes e titulares de mandatos parlamentares da cidade de Natal, integrantes de assessorias técnico-acadêmicas, docentes e discentes graduandos e pós-graduandos e entidades de atuação relacionada ao tema no âmbito local e nacional. Estes se reuniram em sessão solene a fim de denunciar e julgar as violações de direitos humanos e socioambientais executadas pelos empreendimentos, investimentos, políticas, ações e omissões promovidas em nome da “modernização” da infraestrutura e da paisagem urbana da Zona Costeira do município de Natal/RN, desconsiderando as comunidades tradicionalmente habitantes, suas práticas e autonomia sobre seus espaços de vida e trabalho.

Este contexto foi observado a partir da atuação continuada junto aos atores anteriormente citados e especialmente por diligência realizada pelo Coletivo, ao longo do território costeiro estuarino e marítimo da cidade, em 6 de agosto de 2023. Na ocasião, da mobilização nas redes, passamos às ruas, onde encontramos as lideranças territoriais em seus espaços de representação, ou seja, em frações da orla norte do município (o território da Redinha), na orla central (especialmente o território reconhecido como Brasília Teimosa e o Canto do Mangue) e na orla sul (o território da Vila e Praia de Ponta Negra). Este percurso permitiu a captação de imagens, depoimentos e a entrega dos panfletos-convites às lideranças (para “disseminação” entre as bases).³⁸

³⁸ A entrega de panfletos também ocorreu no dia 24 de agosto de 2023, durante a Audiência Pública “Mar de Luta: justiça social aos povos das águas”, proposta pela deputada estadual Divaneide Basílio em articulação com o movimento nacional “Mar de Luta”. O objetivo da Audiência foi ouvir as demandas e propostas dos pescadores, das catadoras de mariscos e outros trabalhadores do litoral potiguar. Na ocasião, além da entrega dos panfletos, membros do coletivo Salve Natal subiram à tribuna para proferir falas de apoio ao movimento e convidar os participantes da audiência a comparecerem ao Tribunal, apontando-o como mais um canal de escuta do mesmo público-alvo ali reunido.



A apreensão dos processos aos quais os referidos grupos estão submetidos foi essencial para a construção metodológica do Tribunal, conduzido por meio das seguintes etapas: (1) acolhimento com leitura de poesia sobre os territórios em foco; (2) apresentação da metodologia da atividade e informes sobre seus desdobramentos; (3) leitura da *Carta-Denúncia* previamente preparada pelo Coletivo Salve Natal; (4) testemunho dos presentes de forma a qualificar conteúdo à *Carta-Denúncia*; e (5) votação dos pontos qualificados, configurando a *Carta-Sentença* do Tribunal Popular da Orla.



O Tribunal trouxe a concepção jurídico-abstrata de Orla como sujeito de direitos, reunindo coletivos, comunidades e bens naturais conjuntamente, compreendendo a preservação desses a partir de sua totalidade. Inspirado na vanguarda do Direito Constitucional latino-americano andino, concebido a partir do conceito do *buen vivir*,³⁹ e, especificamente, na posição do Tribunal Constitucional colombiano, que compreendeu o Rio Atrato como sujeito de direito, a *Carta-Sentença* considerou a Orla dotada de personalidade em si, a partir da sinergia ser humano-natureza. A bacia hidrográfica do Rio Atrato, na Colômbia, foi objeto de reivindicações coletivas perante o Judiciário, demandando, para sua preservação, a proibição da extração ilegal de minérios, que descaracterizava o ecossistema e impedia o bem viver de comunidades afrocolombianas e indígenas.⁴⁰

De maneira inédita, após a ação ter tramitado nas instâncias inferiores, o Tribunal Colombiano considerou que o Rio Atrato deveria ser protegido a partir do meio ambiente saudável, mas também deveria ser considerado em si mesmo, baseando-se no seu valor intrínseco.⁴¹ Nitidamente o caso em tela considera um rio com personalidade jurídica. Apesar de ser pouco difundida, esta interpretação é paradigmática para o campo jurídico-ambiental, que impõe um estado de direito em que o meio ambiente é centro de uma ética ecocêntrica, e não mais acessória.

Assim, como estratégia metodológica para a construção da *Carta-Sentença* do Tribunal Popular da Orla de Natal, o coletivo ali reunido se denominou *Sujeito Orla* e, manifestando *A Voz da Orla*, denunciou o projeto de ameaça de despejo e gentrificação das comunidades tradicionais deste território, com centralidade para as questões étnico-raciais que os subsidiam. Isto é, a expulsão gradativa de populações vulnerabilizadas, prática reconhecidamente ecocida, favorecendo as ações do capital imobiliário e turístico, traduzidos em intervenções urbanas tecnicistas, pouco transparentes e participativas, excludentes, violentas, antipopulares e violadoras das convenções, pactos internacionais e notadamente da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, desconsiderando, ainda, os impactos das mudanças climáticas e a Política Nacional de Planejamento da Orla (Projeto Orla).

Tal contexto sustentou o oferecimento de denúncia em face da Administração Pública Municipal, Estadual e Federal, no que tange às violações – existentes

³⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. Ética da Sustentabilidade e direitos da natureza no constitucionalismo latino-americano. In: LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos (org.). *Perspectivas e Desafios para Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*. Planeta Verde, 2014. p. 67-84.

⁴⁰ CÂMARA, Ana Stela; FERNANDES, Márcia Maria. O reconhecimento jurídico do Rio Atrato como sujeito de direitos: reflexões sobre a mudança de paradigma nas relações entre o ser humano e a natureza. *Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas*, Brasília, vol. 12, n. 1, p. 221-240, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15987>. Acesso em: 9 nov. 2023.

⁴¹ CÂMARA, Ana Stela; FERNANDES, Márcia Maria. O reconhecimento jurídico do Rio Atrato como sujeito de direitos: reflexões sobre a mudança de paradigma nas relações entre o ser humano e a natureza. *Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas*, Brasília, vol. 12, n. 1, p. 221-240, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15987>. Acesso em: 9 nov. 2023.

e potenciais – de direitos humanos e direitos socioambientais – diretamente relacionadas às atividades degradadoras deste território, configuradas especialmente pela: (1) diminuição dos investimentos para qualificação dos espaços destinados às populações vulnerabilizadas e fragilização dos instrumentos para sua proteção, com destaque para a subtração de frações das AEIS; (2) inércia na realização dos processos de regulamentação das AEIS já instituídas; (3) ameaça de “despejo” pela execução de processos isolados/fragmentados de regularização fundiária não participativa, cuja titularidade do imóvel é o único fim; (4) potencial gentrificação por meio da realização de projetos e obras (sem a necessária participação popular) de novos equipamentos turísticos que não incluem a população local como público-alvo, bem como grandes obras de infraestrutura que ameaçam a integridade ambiental da orla, com especial destaque para a engorda da Praia de Ponta Negra; e (5) descolamento dos projetos e obras de infraestrutura para/na orla às atividades de subsistência relacionadas à pesca artesanal, com especial destaque para a ausência de previsão/inserção dos ranchos de pescadores nas praias de Ponta Negra e Redinha.

Diante das denúncias, fica claro o rebatimento, no contexto local, do agravamento do processo de mercantilização do litoral brasileiro e a consequente expulsão e o desaparecimento de suas comunidades, atividades tradicionais e seus respectivos territórios. Dentre estes, *A Voz da Orla* destacou:

- as quiosqueiras, os quiosqueiros e demais trabalhadores da praia da Redinha e as características populares deste território;
- a comunidade tradicional reconhecida na figura dos pescadores e pescadoras da orla;
- os pescadores e pescadoras e as catadoras de marisco do Canto do Mangue;
- os/as ambulantes;
- os/as profissionais e prestadores de serviços vinculados ao turismo, além de outros trabalhadores e trabalhadoras formais e informais vinculados à orla;
- as demais atividades potenciais e/ou já desenvolvidas na orla, que reforçam, para além da subsistência, o papel pedagógico e terapêutico do lazer e do esporte, com destaque para a possibilidade de se instituir uma ecoescola, destacando o ensino-aprendizagem de atividades aquáticas;
- o estuário do Rio Potengi-Jundiá;
- a faixa de praia;
- o território pesqueiro;
- o Morro do Careca e dunas associadas, considerado o nosso principal cartão postal;
- as comunidades próximas à orla afetadas por insegurança jurídica fundiária;
- as Áreas Especiais de Interesse Social regulamentadas e não regulamentadas pelo município;

- o ecossistema marinho; e
- as demais vítimas animais humanos e não humanos.

Conforme exposto, os bens jurídicos relacionados, pontuados como dignos de salvaguarda, envolveram humanos (individuais e coletivos) e não humanos, assim como os bens naturais renováveis e não renováveis deste território, protegidos por tratados internacionais, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (considerados patrimônio nacional segundo o artigo 225) e normas infraconstitucionais.

Para dar publicidade às denúncias e elementos de salvaguarda relatados e solicitar as devidas providências, o documento foi encaminhado aos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, Estadual e Federal.⁴² Oportunamente, também encaminhamos a *Carta-Sentença* à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, buscando alertar os órgãos internacionais sobre as violações socioambientais de nossa orla.

Por se tratar de um tema transversal, também aprovamos, no Tribunal, moção de repúdio à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2022, que revoga o instituto dos “terrenos de marinha”, hoje sob domínio do Governo Federal, transferindo sua propriedade para estados, municípios e “foreiros, cessionários e ocupantes”, agravando o processo de exploração privatista e predatória da orla brasileira.⁴³

⁴² No âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, a carta-sentença foi encaminhada:

Na Administração Pública Municipal no âmbito do Poder Executivo: para (1) o Gabinete da Prefeitura Municipal da cidade do Natal/RN; e (2) o Comitê Gestor da Orla, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo da Cidade do Natal/RN;

Na Administração Pública Estadual no âmbito do Poder Executivo: para (1) o Gabinete Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Norte;

Na Administração Pública Federal no âmbito do Poder Executivo: para (1) a Secretaria do Patrimônio da União; e (2) os Ministérios das Cidades, Direitos Humanos e da Cidadania, Igualdade Racial, Justiça e Segurança Pública, Meio Ambiente e Justiça do Clima, Mulheres, Pesca e Aquicultura, Planejamento e Orçamento, Trabalho e Emprego;

Na Administração Pública Municipal no âmbito do Poder Legislativo: para (1) a Câmara Municipal do Natal/RN; e (2) os Mandatos dos Vereadores Brisa Bracchi, Daniel Valença e Robério Paulino;

Na Administração Pública Estadual no âmbito do Poder Legislativo: para (1) a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte; e (2) os Mandatos das Deputadas Estaduais Divaneide Basílio, Isolda Dantas e Francisco do PT, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte;

Na Administração Pública Federal no âmbito do Poder Legislativo: para (1) os Mandatos da Deputada Federal Natália Bonavides; do Deputado Fernando Mineiro, do Congresso Nacional;

Na Administração Pública no âmbito do Poder Judiciário: para (1) o Ministério Público Estadual do Estado do Rio Grande do Norte; (2) a Defensoria Pública da União do Estado do Rio Grande do Norte; (3) a Procuradoria da República do Estado do Rio Grande do Norte; (4) o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte; e (5) a Justiça Federal do Rio Grande do Norte, vinculado ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

⁴³ Cabe destacar ainda que, além dessa, outras propostas legislativas têm rumado na direção da primazia da visão econômica neoliberal sobre a Zona Costeira, como o Projeto de Lei (PL) nº 4.444/2021, que cria o Programa Nacional de Gestão Eficiente do Patrimônio Imobiliário Federal, com a proposta de privatização de frações da orla para fins turísticos. Essas e outras propostas acompanham a mesma direção da descaracterização e desdemocratização da política urbana brasileira (ALFONSIN *et al.*, 2020), colocando em risco o caráter de uso comum do povo das praias, assim como representando uma possível degradação de seus ecossistemas.

Dessa forma, o Tribunal Popular da Orla se configurou como um espaço de compartilhamento e reflexão da atuação acumulados desse processo e formação coletiva, gerando mais conhecimento, articulação, engajamento e capacidade de denúncia sobre tal realidade.

Por fim, a divulgação dos resultados do Tribunal Popular da Orla (entendido como um processo e não um evento isolado) também foi feita fora de uma perspectiva institucional com a produção do minidocumentário. Com o roteiro e mobilização desenvolvidos pelo Coletivo, ecoou-se *A Voz da Orla*⁴⁴ para outros círculos sociais, não necessariamente aqueles já engajados e militantes nas causas socioambientais, buscando atingir os que ainda ignoram o conjunto de intervenções urbanas tecnicistas levadas adiante pela municipalidade. Acreditamos que tal produção audiovisual atinge mais incisivamente a população inicialmente alheia ao tema, que passa a ter contato direto com as imagens e discursos das lideranças populares e suas assessorias técnicas.

5 Apontamentos e recomendações: garantindo os direitos socioambientais às populações tradicionais e em vulnerabilidade das orlas marítima e estuarina do município de Natal/RN

No contexto exposto, o conjunto da coletividade presente no Tribunal Popular da Orla de Natal julgou e considerou culpados todos aqueles que visionam sua privatização, com interesses predatórios e espoliadores, com especial enfoque nas ações e inações da Administração Pública Municipal, Estadual e Federal nos últimos anos. Demandaram-se, diante disso, as seguintes providências:

- a preservação das práticas, instrumentos, equipamentos e instalações de trabalho, dos pescadores e pescadoras artesanais, sobretudo, por meio da manutenção e criação das áreas de estacionamento e acesso às embarcações e a criação dos ranchos de pesca em Ponta Negra, Redinha e Areia Preta;
- a criação de estratégias sustentáveis para a infraestrutura de drenagem pluvial, de forma a reduzir seus danos no processo de erosão costeira, com destaque para a orla de Ponta Negra;
- o reforço dos instrumentos de conservação dos mangues (APA, RDS e/ou outros), potencializando sua proteção e, simultaneamente, as atividades de lazer e contemplação que ali podem ser desenvolvidas;
- a manutenção e o incremento do caráter e escala humana das obras de urbanização da orla, (re)configurando uma “orla para pessoas”, com especial ênfase à acessibilidade dos moradores e moradoras da cidade;

⁴⁴ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=u9HilnY_XgA&t=16s.

- a manutenção e o incremento do caráter e escala humana das obras de urbanização da orla, diminuindo a ênfase aos espaços impermeabilizados e dedicados aos veículos;

- a retomada e/ou efetiva configuração dos espaços e acessos de uso coletivo público da Via Costeira;

- o fortalecimento do papel e atuação do Ministério Público estadual e federal na proteção dos direitos socioambientais – especialmente do MPRN, com a recomendação de aumento do número de promotorias de justiça do meio ambiente e criação de promotoria especializada em conflitos fundiários urbanos;

- o fortalecimento do papel e atuação das defensorias públicas do estado e da União, sobretudo os núcleos existentes e que possam ser criados para subsidiar a proteção de direitos socioambientais e resolução de conflitos urbanos em consequência da violação desses direitos;

- o questionamento e enfrentamento ao processo de “loteamento” e alteração do uso e ocupação (multipropriedade) da Via Costeira, viabilizado na revisão do PDN, por meio das alterações na regulamentação da antiga Zona Especial de Interesse Turístico e atual Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico -2;

- a revogação das alterações ocorridas durante a revisão do PDN quanto à regulamentação da antiga Zona Especial de Interesse Turístico -3 e atual Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico -3, principalmente no que tange os níveis de adensamento e gabarito permitidos;

- a revogação das alterações ocorridas durante a revisão do PDN quanto ao limite de gabarito imposto previamente à conclusão da regulamentação da antiga Zona Especial de Interesse Turístico – 4 e Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico – 4 (30 metros) e o respeito aos estudos que subsidiam o processo de regulamentação da área – em andamento.

As providências enumeradas tiveram o intuito de viabilizar projetos para uma nova paisagem urbana, que sejam culturalmente inclusivos, ambientalmente saudáveis e socialmente justos, o que não encontra lastro nos relatos aqui apresentados. Ao contrário, estes testemunham e caracterizam um projeto que beneficia financeiramente e advoga em favor dos setores econômicos hegemônicos do mercado imobiliário, da construção civil e do turismo, sem considerar os outros sujeitos e bens destes territórios.

Subscreveram a Carta-Sentença, compondo o coletivo intitulado Sujeito Orla:

- Associação de Moradores e Amigos da Praia do Meio
- Associação de Moradores do Jacó
- Associação Potiguar Amigos da Natureza
- Coletivo Aqui já existiu um cinema
- Coletivo Salve Natal
- Centro de Referência em Direitos Humanos Marcos Dionísio/UFRN

- Centro Social de Brasília Teimosa
- Colônia dos Pescadores da Redinha
- Colônia de Pesca Z4 -Natal
- Fórum Direito à Cidade/DARQ/UFRN
- Fórum Vila em Movimento
- Fórum Mudanças Climáticas
- Marcha Mundial das Mulheres
- Motyrum-Urbano/DARQ/UFRN
- Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP)
- Movimento Enegrecer
- Observatório de Psicologia Ambiental Latino-Americana (ObPALA)/UFRN
- OSC Mutirão
- Rede Manguemar/Oceânica
- Mandato da deputada federal Natália Bonavides
- Mandato da deputada estadual Divaneide Basílio
- Mandato do deputado estadual Francisco do PT
- Mandato da vereadora de Natal Brisa Bracchi
- Mandato do vereador de Natal Daniel Valença
- Mandato do vereador de Natal Robério Paulino
- Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)
- Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
- Procuradoria Geral do Estado
- Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura (SFPA-RN)

The waterfront voice echoes: the Popular Court of Natal waterfront in defense of human, urban and socio-environmental rights

Referências

ALFONSIN, Betânia de M.; LOPES, Débora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da Política Urbana no Brasil: Desdemocratização e Retrocesso. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 16, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337>. Acesso em: 22 jun. 2023.

ATAÍDE, Ruth Maria C. *et al.* O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. *In: SILVA, B. F. E. et al. A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia.* São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.

ATAÍDE, Ruth Maria C.; SILVA, Alexsandro F. C.; BRASIL, Amíria B.; LEÔNCIO, Érica Milena C. G.; ANDRADE, Sarah de Andrade; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima O. L.; SILVA, Rodrigo. O novo plano Diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? *In: SILVA, Alexsandro F. C.; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (org.). Reforma Urbana e Direito à Cidade: Natal.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-natal/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

- BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. *Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- BONDUKI, Nabil. *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2023.
- CÂMARA, Ana Stela; FERNANDES, Márcia Maria. O reconhecimento jurídico do Rio Atrato como sujeito de direitos: reflexões sobre a mudança de paradigma nas relações entre o ser humano e a natureza. *Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas*, Brasília, vol. 12, n. 1, p. 221-240, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15987>. Acesso em: 9 nov. 2023.
- CARDOSO, Adalto Lucio. *A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adalto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC 23-2017. Meio ambiente e direitos humanos. 15 nov. 2017.
- CRUTZEN, Paul . J. Geology of Mankind. *Nature*, v. 415, n. 23, p. 23, 2002.
- DUARTE, Marise. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador, EDUFBA, 2019.
- GUIMARÃES, Virgínia Totti. Justiça ambiental no direito brasileiro: fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais. *Teoria Jurídica Contemporânea*, v. 3, p. 36-63, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/17547>.
- MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago. *Política Urbana e garantismo constitucional: uma perspectiva para além da crise*. São Paulo: Dialética, 2023.
- MANZANO, Jordi Jaria I. El Dret, l'antropocè i la justícia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, n. 2, p. 1-13, 2016. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/329544/420127>. Acesso em: 12 set. 2023.
- MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. A essência socioambiental do constitucionalismo latino-americano. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 41, n. 1, p. 197-215, jun. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/46887>. Acesso em: 3 nov. 2023.
- MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano | Insurgency, planning and the prospect of a humane urbanism. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 363, 2016. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em: 5 nov. 2023.
- NASCIMENTO, Aline Maia. De *Winnie Mandela* à baixada fluminense: tribunais populares como estratégia de reagir à morte e confeccionar mundos habitáveis. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 15, n. 28, p. 19-34, 2019.

NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

NATAL. *Lei Complementar nº 218, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira*. In: processos e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel. Informal, ilegal, ambíguo: a construção da transitoriedade permanente. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. p. 169-194.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana*. 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 20 out. 2023.

SILVA, Rodrigo; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. Sob o sol, mutilam-se as leis e a paisagem: as Áreas Especiais de Controle de Gabarito no município de Natal/RN no processo de revisão do Plano Diretor Municipal (2017-2022). *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 203-226, jul./dez. 2022.

SILVA, Rodrigo; ATAÍDE, Ruth Maria C.; CAVALCANTI, Emanuel Ramos. Tinha um Hotel no meio do caminho: Rifando o patrimônio paisagístico e edificado por uma “modernidade requeentada”. In: Anais 17ª Seminário da História da Cidade e do Urbanismo – 1822-2022: futuros, demolição & progresso. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.event3.com.br/anais/shcu2022/530483-TINHA-UM-HOTEL-NO-MEIO-DO-CAMINHO-RIFANDO-O-PATRIMONIO-PAISAGISTICO-E-EDIFICADO-POR-UMA-MODERNIDADE-REQUEENTADA>. Acesso em: 6 nov. 2023.

VAINER, C.; MARICATO, E.; ARANTES, O. *Cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Ética da sustentabilidade e direitos da natureza no constitucionalismo latino-americano. In: LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos (org.). *Perspectivas e Desafios para Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*. Planeta Verde, 2014. p. 67-84.

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

SILVA, Rodrigo; LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; SANTOS, Lucas Wallace Ferreira dos *et al.* A voz da orla ecoa: o Tribunal Popular da Orla de Natal em defesa dos direitos humanos, urbanos e socioambientais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 265-284, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-NT11.RN

Baú do Direito Urbanístico

Audiência pública na gestão democrática da política urbana¹

Daniela Campos Libório

Advogada, conselheira federal da OAB por São Paulo, presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico da OAB Nacional. Doutora em Direito pela PUC-SP. Pós-doutora pela Universidad de Sevilla. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0421-1182>.

Sumário: I Fundamentação constitucional – II Fundamento legislativo – III Audiência pública e processo – IV Princípios – V Fases – VI Revisibilidade – VII Responsabilidade – Referências

Audiência pública é forma de participação direta da sociedade no processo de formação decisória do poder político e, por isso, é prévia à decisão que se pretende tomar. Pode ser facultativa ou obrigatória e, desde que seja feita, deve ser revestida de elementos garantidores de eficácia e legitimidade. Seu caráter é consultivo e pode ser condição necessária para a validade de atos praticados em sua decorrência.

I Fundamentação constitucional

Constitucionalmente, a audiência pública tem sustentação jurídica de forma explícita e implícita. Sua fundamentação implícita pode ser extraída da sistematização de diversos artigos, sendo que o ponto de partida sempre será o disposto no parágrafo único do art. 1º, ao ser prescrita para o Brasil uma democracia mista, exercida não só por representantes eleitos, mas também diretamente pela população. Ademais, o artigo 5º, XXXIII, reforçado pelo §3º, II, do art. 37, dispõe sobre o direito do cidadão em ser informado e a obrigatoriedade do Poder Público em informar e tornar públicas todas as informações de interesse pessoal, coletivo ou geral, ressalvados os casos de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Na leitura sistemática que se deve fazer da Carta Constitucional, a ordem urbana atinge as três gamas de interesse, o particular, o coletivo e o geral, atribuindo

¹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Audiência Pública na Gestão Democrática da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 49-71.

o direito de qualquer cidadão saber prévia, concomitante e posteriormente do andamento das decisões, projetos e planos de cunho urbanístico.

Cada indivíduo deve encontrar a possibilidade de extrair seu bem-estar, como resultado do exercício da função pública e, no caso, da função urbanística, conforme o prescrito no *caput* do art. 182 da Constituição Federal. O Estado não pode aniquilar a chance de cada um realizar suas pretensões como cidadão, dentro dos parâmetros estabelecidos pela nossa Carta Constitucional. Nasce, com isso, um interesse genuinamente particular, privado que deve ser previsto e protegido pelo ordenamento jurídico. Conforme ensina Celso Antonio Bandeira de Mello, “seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem”.²

Claro está que o Poder Público, ao encaminhar projetos e planos urbanísticos para aprovação, deve considerar que sua execução poderá afetar interesses de outros cidadãos. Como o bem-estar dos habitantes de uma cidade bem como seu pleno desenvolvimento são os valores apregoados constitucionalmente a serem perseguidos, deverão ser criados pelo Poder Público momentos de participação popular para que as diversas forças (por vezes opostas) que existem na dinâmica da cidade possam ter a oportunidade de conhecer, ou propor, as transformações desejadas no cenário urbano.

Como exemplo de interesse pessoal, ou particular, pode-se citar a necessidade de um proprietário saber quais são os regramentos, projetos e planos que circundam sua propriedade para que possa planejar seu uso adequadamente. Casos assim não se esgotam com o conhecimento do zoneamento, por exemplo, posto que a estrutura normativa urbanística é hoje por demais complexa, incidindo sobre subutilizações, superutilizações, investimentos e parcerias entre o Poder Público e o setor privado, entre outras características. Para este proprietário participar de uma audiência pública pode ser fundamental no reflexo ao uso de sua propriedade como também pode ensejar o levantamento de questões de cunho prático que podem interferir no resultado esperado do projeto debatido em audiência.

O interesse coletivo, por sua vez, norteia-se pela mensuração possível dos interessados, seja no plano geográfico, seja numérico, e, em geral, fundamenta-se em bairros, regiões da cidade ou usuários determinados de um sistema. A doutrina explica³ que deve haver um vínculo jurídico, associativo, para caracterizá-lo. No cenário urbano, associações de bairros, condomínios, escolas, comerciantes são exemplos de grupos que podem caracterizar-se como tal.

² *Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros. p. 57.

³ Isabella Franco Guerra, ACP e MA, p. 36-7. RJ: ed. Forense, 1997; Ada Pellegrini Grinover, *Ações Coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores*; in: *Ajuris*, POA, n. 36, p. 8, mar. 1986.

Já o interesse geral atinge a todo e qualquer cidadão que, independente de sua ligação com o projeto debatido, queira exercitar sua cidadania ao acompanhar os debates. Por isso, mesmo aquele que não habita ou trabalha no município onde ocorre a audiência pública pode dela participar como cidadão. Sua legitimidade reside no papel fiscalizatório que a sociedade deve exercer sobre a atuação do Poder Público no exercício de suas funções. Dentro desse raciocínio, é possível afirmar que o trato do espaço urbano interessa a todos, se não particularmente, de maneira difusa, isto é, de maneira indistinta, pois o ordenamento urbano não é um bem apropriável de forma exclusiva. Sua titularidade é genérica, seu objeto é indivisível e a plena realização do desenvolvimento urbano aproveita a todos em conjunto, sejam ou não munícipes.⁴

A Constituição Federal eleva o cidadão à categoria de fiscal do Poder Público ao impor a transparência de seus atos como princípio basilar da atuação pública, de tal sorte que seu descumprimento enseja anulação do ato praticado. Essa transparência, ora traduzida em publicidade, ora traduzida no acesso direto às informações, nada mais é do que elemento necessário para o exercício do poder de fiscalização que o cidadão possui. Portanto, se a Carta Magna propugna, por exemplo, pela definição da ação popular como instrumento de cobrança do Estado pela sociedade (cidadão), ensejando uma (re)ação posterior ao ato praticado, nada mais lógico que o sistema jurídico também propicie instrumentos de fiscalização social prévios e concomitante aos atos que, porventura, sejam praticados pelo Poder Público.

Considerando-se que a elaboração de normas urbanísticas bem como a tomada de decisão acerca da matéria devem ser precedidas de um processo *de planejamento*, conforme prevê o art. 174 da Magna Carta, e que esse processo de planejamento envolve, ao menos, levantamento de dados, diagnóstico da situação, seleção de prioridades e elaboração de um plano, o direito da população em receber todas as informações que envolvem esse processo, bem como questioná-las, é um direito constitucional.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a população não pode ser relegada a um patamar de agente passivo, mero expectador, recebendo as informações sem chances efetivas e reais de questionar, opinar ou fiscalizar. Devem ser criados momentos estratégicos para essa participação de forma que a soberania popular possa ser exercida na sua plenitude. Devem ser momentos ordenados e de conhecimento geral, com finalidades claras onde a população saiba qual papel a ser exercido. São momentos de consulta, debate e também de audiência pública.

⁴ A Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades/Ministério da Cidade dispõe: “Art. 8º As audiências públicas (...) devem atender aos seguintes requisitos: (...) IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência, ou qualquer outra condição, que assinarão a lista de presença;”.

Ao Poder Público caberá um papel de educador para a cidadania, o qual não deverá contentar-se com a pouca receptividade da comunidade em eventos públicos coletivos. Informar adequadamente a população que possa ser afetada pela decisão vindoura é de fundamental importância para o desenvolvimento da democracia participativa.⁵ Em casos nos quais a população possui baixa escolaridade, por exemplo, a simples liberação à consulta de projetos a serem debatidos não é suficiente para informá-la. Caberá ao Poder Público competente para a decisão o dever de simplificar a linguagem sem, entretanto, comprometer o conteúdo, de forma que a população entenda o que se passa e possa proceder a uma análise crítica compatível com seus interesses diretos.

Quanto aos dispositivos constitucionais explícitos, o art. 58, §2º, II prevê a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil em razão da matéria nas comissões legislativas. O Texto Constitucional consagra, portanto, a audiência pública como instrumento técnico legítimo de participação popular, ao inserir, no âmbito do processo legislativo, a realização de audiências públicas. Não deverá ser deixado para o exercício discricionário de cada legislatura decidir sobre a conveniência e oportunidade em realizá-la. Se a legislação que trata da matéria nada dispuser a respeito, o regimento interno do Parlamento deverá consignar que todas as matérias que possam interferir na vida da cidade e seus municípios serão objeto, ao menos, de audiências públicas.

II Fundamento legislativo

Quanto à política urbana, as normas gerais editadas pela União, segundo determinação do art. 182 da Constituição Federal, Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, determinaram que o processo de planejamento urbano fosse permeado por uma dinâmica de envolvimento democrático que não se esgota na elaboração do Plano Diretor. Um dos instrumentos utilizados nesse processo permanente de gestão democrática da cidade é a audiência pública.

A audiência pública está inserida no “Estatuto da Cidade” em diversos dispositivos. Dentro do Capítulo IV – “Da Gestão democrática da Cidade”, em seu artigo 43, inciso II, traz a previsão genérica do uso do instrumento junto ao debate,

⁵ Em dissertação de mestrado em Psicologia na UFSC, Sandro Marcelo Xavier, psicólogo social, aprofunda o debate ao constatar em pesquisa que a experiência democrática é fundamental para a manutenção e eficácia dos instrumentos de participação popular: “Os resultados indicaram que os moradores participativos tiveram experiências prévias de participação e envolvimento com movimentos sociais e que estas experiências, muito provavelmente se configuram como reforçadores naturais para a manutenção ou para o aumento da frequência do comportamento de participar. O maior desafio à participação se concentra na população apática, uma vez que não teve acesso a esses reforçadores e tampouco foi objeto de atenção por parte da intervenção social para que ingressassem em condições diferentes de cidadania e comportamento político”.

consulta pública entre outros, para que seja garantida a gestão democrática da cidade. O texto legislativo, ao nominar três formas de participação popular, demonstra haver diferenciação entre elas. Portanto, consulta não é o mesmo que debate ou audiência pública e vice-versa.

Não são poucas as situações fáticas em que as autoridades públicas têm confundido tais formas, relegando a um plano inferior detalhes diferenciadores que possibilitariam o aprofundamento e aperfeiçoamento na percepção da vontade popular pelo Poder Público. Assim, a audiência pública tem sido usada para circunstâncias que se igualam a debates ou consultas. Tal descuido enfraquece esses instrumentos, pois, ao não se respeitar forma, ao se confundir objetos, a finalidade última, a vontade popular, fica obscurecida pelo processo confuso com que foram estabelecidos.

O problema da definição dos objetos não é de fácil solução. A ânsia por vivenciar práticas democráticas pela sociedade civil tem trazido distorções nos processos que deveriam fortalecer nossas instituições. Assim, parece ser defensável equívocos na prática das audiências públicas ao justificar a participação popular em seu processo.

O fato de número considerável de pessoas comparecer em data, hora e local indicado para ouvir e questionar um projeto urbanístico resulta quase que em uma inviolabilidade desse momento, forçando uma eventual convalidação de atos que nem sempre seriam convalidáveis. Portanto, uma convocação frágil, dificuldade na consulta prévia do projeto, a não compreensão exata da dimensão do projeto debatido ou a inadequação do lugar escolhido tolhendo a participação da população podem parecer “detalhes” diante do comparecimento de algumas dezenas, ou centenas, de pessoas à audiência pública.

Não é o que defendemos. É de fundamental importância aprofundar o estudo da matéria de maneira que se delimitem os contornos mínimos a serem exigidos como forma de garantir uma maior dimensão à vivência democrática.

A Lei Federal nº 9.784/99, do Processo Administrativo em âmbito federal, dispõe sobre a possibilidade do órgão público competente, mediante despacho motivado, abrir um período de consulta pública para que pessoas físicas ou jurídicas, manifestem-se caso entendam necessário (art. 31). Neste dispositivo legal, a consulta pública reveste-se de uma conceituação que engloba a manifestação espontânea e ocasional da sociedade onde a não manifestação não implica a invalidação do ato decisório posterior. Diferentemente ocorre com o plebiscito e o referendo, ambos considerados mecanismos de consulta pública. Para estes instrumentos, a participação é obrigatória e seu resultado vincula a decisão pública. Como denominador comum, percebe-se, na consulta pública, a ênfase na opinião da população interessada acerca de um assunto específico, podendo ser um plano urbanístico,

um empreendimento, uma área a ser transformada ou um tema de projeto de lei. Portanto, o Poder Público pode utilizar-se da modalidade da consulta pública sempre que quiser saber a opinião da população sobre um tema, podendo esta revestir-se na forma de plebiscito, referendo ou, de maneira genérica, mediante a disponibilização ou encaminhamento de questão a ser respondida por aqueles cidadãos que assim o desejarem fazê-lo. Pode ser utilizada no início, no decorrer ou na finalização do processo de elaboração de um plano urbanístico, orientando o Poder Público na direção a seguir.

Quanto ao debate, este pode ser detectado tanto como parte de outro instrumento, como a audiência pública, como pode ter existência e finalidade próprias. Temas e assuntos de interesse geral podem ser objeto de debates entre o Poder Público e a população mesmo que não haja um projeto ou plano específico a ser debatido. Pode ser um útil instrumento de conhecimento da vontade popular a que o Poder Público pode fazer uso de forma que o resultado dos debates possa servir de orientação à elaboração de propostas concretas. Por meio de debates a população pode externalizar suas dificuldades, suas prioridades, seus receios. Tendo essa função, o debate pode e deve ser revestido de grande informalidade para que todos os interessados possam se sentir à vontade diante da chance de manifestarem-se.

O disposto nas diretrizes gerais, art. 2º, XIII, estabelece como regra geral a necessária realização de audiência pública entre Poder Público e sociedade em qualquer empreendimento ou atividade que haja interesse em ser implementado e que possa causar efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. O fato desta norma inserir-se nas diretrizes gerais traz efeitos para qualquer instrumento urbanístico, ou seja, independe da definição da elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental ou de um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV, arts. 36 e 37) ou qualquer outro instrumento (consórcio imobiliário, operação urbana consorciada) para ser aplicada. Basta que seu pressuposto ocorra (projeto de empreendimento ou atividade com potencial efeitos negativos à cidade) para ensejar a ocorrência da audiência pública.

Além da previsão genérica, segundo o disposto na Lei Federal nº 10.257/01, art. 40, §4º, I, deve ser garantida a promoção de audiências públicas no processo de elaboração (controle prévio) e fiscalização de implementação (controle concomitante) do Plano Diretor seja no âmbito do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

Outro momento consignado para a execução de audiência pública está previsto expressamente para o orçamento participativo (art. 44 do Estatuto da Cidade), artigo esse que deve ser lido junto ao art. 4º, §3º, que dispõe que qualquer instrumento que demande dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal deve ser objeto de controle social com participação direta da sociedade, no que

incluirá, obrigatoriamente, debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas de Plano Plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

III Audiência pública e processo⁶

A audiência pública participa de duas circunstâncias de processo administrativo. Na primeira, insere-se como elemento integrante de um amplo processo que culminará em um ato decisório (por exemplo, a elaboração do projeto de lei que institui o plano diretor). Na segunda, desenvolve-se uma sequência específica de atos e fatos para sua própria realização (a audiência pública propriamente dita).

1. Na elaboração e implementação da Política Urbana deve haver a inserção de um processo democrático participativo para garantir sua eficácia. A formação da vontade popular deve ser colhida por meio de instrumentos claros e objetivos, nos quais o agente público deverá, de forma vinculada, exercer a função de *coordenador* na formação dessa vontade, assumindo, quando necessário, um papel de educador e informador com a responsabilidade de perceber e decodificar as diversas vontades emergentes que fiquem consignadas por esse instrumento.

Diante da inexperiência brasileira na democracia participativa, não seria razoável deixar ao movimento espontâneo da sociedade a formação e exposição de suas vontades com expectativas de que o fizessem de forma clara. Infelizmente se por um lado a criação de regras para a condução da vontade popular pode parecer um engessamento ao surgimento de novas formas, por outro garante certos patamares mínimos que, por sua vez, não obstaculizam sua evolução.

O planejamento urbano insere-se num amplo contexto que inclui diversos instrumentos necessários para o bom desenvolvimento da *urbes*. Levantar dados e estatísticas, fazer diagnósticos, analisá-los, decidir por prioridades e esboçar um projeto de plano urbanístico já requer, por si só, uma demanda humana e material de vulto. Desta feita, não seria possível admitir que, em um Estado social e democrático de direito, a participação popular pudesse estar deslocada de todo esse roteiro para tomar contornos meramente formais. Ou seja, os momentos garantidos à participação popular na gestão da cidade devem ser aproveitados pelo gestor público como elemento indissociável na formação de sua decisão quanto à política urbana a ser estabelecida.

Nesse sentido, qualquer dos instrumentos indicados à participação popular integra-se a um processo político-administrativo em primeiro plano, passando à fase político-legislativa na sequência.

⁶ Adotamos a terminologia “processo” para indicar, conforme esclarecem Ferraz e Dallari, p. 32, um conjunto teleologicamente concebido que se desenvolve, perante a Administração Pública, mediante a prática de atos instrumentais haja, ou não, controvérsia, antagonismo, a ser resolvido pelo Poder Público.

2. A audiência pública, como instrumento direto de participação popular, deve ser cercada de cautelas para que sejam garantidas sua eficácia e legitimidade. Estabelecer quais situações podem ou devem deflagrar sua aplicação, quem são os legítimos interessados no conhecimento e debate do projeto ou plano, as formas de sua publicidade, definição de local, data e hora, registro dos debates, ordem nos questionamentos feitos pelo público, respostas satisfatórias às dúvidas levantadas são itens básicos de qualquer audiência pública, sendo que todas essas etapas deverão seguir uma sequência lógica aos fins pretendidos, e a ausência ou mácula de um deles poderá ensejar sua anulação.

Filiamo-nos à ideia na qual a decisão em realizar uma audiência pública deflagra um processo administrativo cujos elementos e etapas possuem caráter constitutivo por realizar interesses distintos. Reveste-se de uma sucessão de atos e fatos preparatórios que geram efeitos e responsabilidades próprios que independem do ato principal ou, em outras palavras, exercem uma função condicionante ou preparatória ao ato conclusivo ou principal.⁷ Entretanto, o rito e as formalidades estabelecidas, ao não serem exigidas por lei, tornam tal processo não obrigatório. Não significa dizer que os atos e fatos não devam ocorrer, mas o não cumprimento de certas formalidades discricionariamente fixadas pela Administração não influi na legalidade formal do ato. Tal característica não exclui a relevância jurídica do processo, posto que o sistema jurídico permite uma vasta gama de trâmites tanto no âmbito administrativo quanto judicial.

A consequência imediata deste raciocínio demonstra que, se a forma pode ser suprida ou convalidada, o mesmo não se poderá dizer dos demais elementos que devem revestir a prática de cada ato. Motivo e finalidade deverão estar intocados para que o ato seguinte possa ser praticado em sua plenitude. Como exemplo, cita-se o tamanho diminuto do local onde ocorrerá a audiência pública, deixando que parte significativa dos interessados não consiga participar. Outro exemplo é o pouco tempo disponibilizado para consulta do material a ser debatido e exposto, inviabilizando seu acesso para a maioria; ou o registro desordenado das questões suscitadas na audiência pública. São atos e fatos de grande relevância jurídica e que interferem na finalidade última de uma audiência pública.

A necessidade de transformação urbana e sua implementação por meio de uma gestão democrática da cidade em busca do bem-estar de seus habitantes é o ponto de partida para que possa ser analisado mais de perto o motivo que embasa uma audiência pública em âmbito urbanístico.

Os artigos 43, II, 44 e 2º, XIII, do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, deflagram as hipóteses, exemplificativas, em que as audiências públicas devem

⁷ Alberto Xavier. *Procedimento administrativo*, p. 113-115.

ocorrer, ora sendo uma opção do Poder Público, ora sendo impostas a ele diante de determinados fatos.

O motivo factual deflagra, portanto, no Poder Público, a possibilidade/necessidade em agir discricionariamente ou, em certos casos, vinculadamente. Por exemplo, está prevista a audiência pública como elemento indispensável no procedimento de aprovação de empreendimento de grande impacto. Se não houver a especificação dos empreendimentos que se entende causadores de “grande impacto”, por certo haverá uma margem de ocorrências que se resolverá mediante o exercício da interpretação pela Administração Pública, posto que a expressão “grande impacto” não é dotada de sentido unívoco.

Entretanto, tal exercício não faculta grau ilimitado de liberdade, pois sempre haverá situações em que tal norma nunca se aplicará (não são empreendimentos de grande impacto), outras que estarão albergadas por um conteúdo mínimo que seja da sua aplicação (são de grande impacto) e outras, por fim, possuirão um grau de incerteza e que serão definidas pelo exercício discricionário do Poder Público estabelecendo, diante do caso concreto, o limite exato a norma. Portanto, de fundamental importância perceber os limites do poder discricionário no exercício da atividade urbanística, pois sua aplicação poderá ensejar a maior ou menor participação da população no processo de desenvolvimento urbano.

Finalidade – todo ato produzido pelo Poder Público deve atender ao interesse público. É o que se costuma chamar de finalidade remota ou mediata e deve ser analisada em cada instrumento ou instituto a ser aplicado (exemplo: na licitação, a finalidade mediata é fazer com que o Poder Público escolha a melhor opção para realizar o contrato). Já a finalidade imediata ou próxima indica o que se pretende como resultado direto da execução daquele ato (ex.: asfaltar a rua).

Existem alguns instrumentos urbanísticos que permitem ter revista sua finalidade imediata ou próxima desde que o instrumento não se afaste de sua finalidade mediata. É o caso do direito de preempção em que o Poder Público exerce sua preferência de compra na aquisição de imóvel e, mesmo que o imóvel adquirido não seja utilizado para o item a que foi inicialmente destinado (ex.: implantação de equipamentos urbanos e comunitários), não será anulado se mantiver um dos dispositivos que o direito de preempção abraça (ex.: execução dos programas e projetos habitacionais de interesse social). Por certo que tal mudança deverá ser sempre motivada.

No caso das audiências públicas, sua finalidade mediata é a garantia da participação popular diante do processo decisório do poder político. As audiências públicas inseridas no âmbito urbano agregam a esta finalidade a garantia de participação na gestão da cidade. Quanto à finalidade imediata, a audiência pública deve ter, como resultado, o conhecimento, por parte do Poder Público, dos questionamentos,

dúvidas e eventuais elementos novos que possam atingir o projeto debatido, bem como deve responder satisfatoriamente a todas as questões levantadas. Não se pretende, com a audiência pública, a unanimidade, mas o amplo conhecimento social daquilo que interfere na dinâmica urbana com reais possibilidades de interferência por parte da população.

A Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, em seu art. 8º, dispõe que as audiências públicas determinadas pelo art. 40, §4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, demonstrando os diversos resultados que tal instrumento pode ter. Ressalte-se apenas que este dispositivo poderá ser usado não só quando da produção do Plano Diretor como também em ações pontuais, sejam estas normativas ou não (projetos, por exemplo).

Mesmo referindo-se à Resolução CONAMA nº 9,⁸ ensina Paulo Affonso Leme Machado⁹ que a audiência pública possui dupla função: o órgão público deve prestar informações ao público e o público deve passar informações à Administração Pública. Para que o Poder Público cumpra adequadamente sua função, deverão estar presentes os profissionais técnicos (agentes públicos e privados) responsáveis pela elaboração e fiscalização do projeto de forma a dirimir satisfatoriamente as dúvidas que surjam durante a audiência pública.

Assim, caso a audiência pública não cumpra com sua finalidade, não terá validade ou legitimidade para ser contabilizada pelo Poder Público como etapa de participação popular.

IV Princípios

Deve ser garantida a este momento-cidadão a plenitude do exercício de todos os princípios democráticos, como aqueles dispostos para o processo administrativo. A Lei Federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo em âmbito federal, determina em seu art. 2º a obediência, ao menos, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A doutrina tem destacado, entretanto, princípios próprios para a audiência pública, como o devido processo legal, a oralidade, a publicidade e o informalismo:¹⁰

⁸ Resolução CONAMA nº 9, art. 1º: *a audiência pública, no processo de licenciamento ambiental, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e de seu referido RIMA dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.*

⁹ *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 234, SP: Malheiros.

¹⁰ Augustin Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, tII, p. XI-15; Adilson Dallari e Sergio Ferraz, *Processo Administrativo*, p. 143-144.

1) *devido processo legal* – desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o devido processo legal ampliou seu alcance para os processos administrativos pelo disposto no art.º 5º, LIV e LV, ao estabelecer que ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, assegurando-se, de forma mínima, o contraditório e a ampla defesa em processos administrativos. Mais que a observação do cumprimento formal das leis e da Constituição, o *due process of law* também possui um conteúdo material por meio do respeito aos valores fundamentais da Constituição.

O contraditório e a ampla defesa são princípios interdependentes, complementares, que se inserem no devido processo legal como partes indissociáveis de seu conceito. O direito à ampla defesa nada mais é do que o direito à resistência por pretensões opostas por terceiros. Em princípio não deve sofrer restrições. Entretanto, em se tratando de processo administrativo, não é demais observar que a ampla defesa deve ser compatibilizada com características peculiares do exercício da função administrativa, tais como a urgência no atendimento ao interesse público e à discricionariedade. Se por um lado temos um aparente conflito de interesses (o particular a se defender e o Poder Público em bem exercer sua função), por outro não se pode esquecer que o objetivo maior nas audiências públicas é estabelecer um tripé no qual a sociedade comparece de forma definitiva para seu resultado final.

Portanto, se existem dúvidas com relação a um empreendimento particular, seja pelo lado da Administração, seja pelo da sociedade, é do interesse público que tais dúvidas sejam esclarecidas, permitindo que o empreendedor possa expor de forma mais detalhada acerca do projeto.

O contraditório estabelece o direito à informação e o direito à reação. Sem estar bem informado, não será possível reagir adequadamente. Neste sentido, cabe salientar que a relação de oposição que se estabelece no contraditório pode ocorrer tanto entre os dois polos dos administrados (sociedade e empreendedor) quanto entre o(s) administrado(s) e a Administração, entretanto não é fundamental que ela se estabeleça, pois não há necessariamente o surgimento de vontades contrárias na audiência pública. Fundamental que se estabeleça uma relação de igualdade entre todos, ou seja, que haja a igualdade no acesso às informações e no andamento do processo.

2) *informalismo* – a formalização do processo administrativo não pode e não deve servir de obstáculo para eventual postulado de interessado, podendo dispensar-se certas formalidades desde que não se atinja a segurança jurídica ou macule os fins almejados pelo sistema normativo.¹¹ É irrelevante que tal formalidade não tenha sido efetuada pela autoridade pública ou pelo particular considerando-se

¹¹ AD e SF, p. 80.

convalidado o momento processual caso haja o prosseguimento do feito sem prejuízo ao interesse público ou particular e desde que não haja oposição manifesta neste caso.

A Lei Federal nº 9.784/99, em seu art. 7º, ao impor que *órgãos e entidades da administração elaborem modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes*, objetiva apenas e tão somente facilitar a comunicação e o sistema de informação com o particular definindo quais informações são relevantes para seu conhecimento, entendimento esse reforçado pelos incisos VIII e IX do art. 2º, quando dispõe sobre a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”.

Assim, tanto a exigência no cumprimento da forma quanto os elementos ou informações exigidos em seu preenchimento devem seguir um parâmetro de razoabilidade, proporcionalidade e boa-fé por parte da administração pública não podendo esta valer-se destes expedientes para dificultar ou impedir o particular de satisfazer seu interesse. Estabelecer critérios desarrazoados para que a população consiga proceder à consulta da documentação objeto da audiência pública é um exemplo real. Lúcido o esclarecimento de Odete Medauar ao equivaler o informalismo a um formalismo moderado, onde a simplificação dos ritos e formas bem como uma interpretação flexível e razoável possam garantir o respeito aos direitos dos cidadãos.¹²

3) *oralidade* – o ápice de uma audiência ocorre na fase presencial, quando espera-se que os presentes tenham oportunidade em expor suas ideias ou defender-se das argumentações dos outros participantes. Assim, de suma importância o princípio da oralidade, por garantir que em toda audiência pública tenha, como momento máximo, os debates. Ouvir e ser ouvido por todos deve ser uma garantia a ser assegurada pela autoridade competente, que deve estar presente à sessão. Não basta possibilitar que todos tenham direito a voz; é fundamental que tudo o que seja falado e debatido seja registrado e consignado pela autoridade como forma de garantir sua eficácia plena. Mesmo que seja uma audiência pública que trate de um empreendimento de interesse meramente privado, deverá atentar para todas as informações trazidas para que possa formar seu juízo a respeito da situação.

Assim, pode-se afirmar que o momento do encontro, em data, hora e local previamente divulgados, deve ser precipuamente verbal, ou seja, trata-se da oralidade em sentido estrito demarcando a essencialidade dessa forma sobre as outras formas de manifestação (escrita, audiovisual, visual). Para que esse momento seja

¹² MEDAUAR, Odete. *Processo administrativo*. SP: Cultural Paulista, 1998. p. 22-23.

equilibrado e possa garantir sua legitimidade, deve-se garantir a eficácia dos princípios da proporcionalidade e da isonomia como forma de franquear a palavra e a participação dos presentes equitativamente.

4) *publicidade* – o princípio da publicidade, que possui *status* constitucional pelo art. 37, revela o dever do Poder Público em ser transparente nas suas ações. Disso decorre uma série de desdobramentos que, para a audiência pública, confirma-se sempre em razão da eficiência do ato praticado. Ou seja, a divulgação deverá garantir que a população tome conhecimento não só da data, horário e local em que ocorrerá, mas consiga compreender o que ocorrerá naquele momento e por que a participação da população é importante. A publicidade eficaz possui um papel informador, decodificador, nem que para isso o Poder Público precise destacar alguns agentes públicos para que procedam a explicações simplificadas acerca dos elementos básicos da audiência que está sendo convocada, despertando, com isso, o interesse da população na participação da audiência pública.

A publicidade sobre a audiência pública poderá trazer sua eficácia ou até a nulidade. Significa dizer que publicar em jornal local, divulgar na rádio comunitária, por faixas em lugares estratégicos (igrejas, escolas, etc.), além de afixar no mural de avisos do saguão de entrada do órgão público, são considerados meios válidos e necessários à boa informação da audiência pública. Por isso, não basta a mera publicação do extrato de convocação da audiência pública no Diário Oficial, posto que, obviamente, tal publicidade não atingirá o grupo social devido.

Ora, se a audiência pública é um mecanismo que viabiliza a publicidade de certo projeto, nada mais natural e correto que haja a publicidade adequada para que possa atingir seus fins.

V Fases

Considerando que a audiência pública é a soma de atos e fatos produzidos de forma ordenada e concatenada para que se atinja um resultado, tendo como momento principal a exposição do projeto, os debates subsequentes e as respostas às questões suscitadas, percebe-se a estruturação de um processo composto por três fases: uma fase prévia, preparatória ao encontro, uma fase que envolve o encontro e todos os seus elementos e uma fase subsequente ao encontro.

1 Fase preparatória

Regulamentação – a audiência pública é um instrumento que necessita de disposições legais específicas para ter sua eficácia garantida? O certo é que um país necessita de tanto mais leis quanto mais as desrespeita. Sendo assim, pode-se afirmar pelo sistema jurídico nacional vigente que seria deveras salutar se a União editasse normas gerais a respeito dos instrumentos de gestão democrática (não

só a urbana) para que houvesse uma garantia mínima de regularidade em sua aplicação e resultado.

Não são poucos os relatos de audiências públicas que se transformam em bate-boca ou, no polo oposto, se transformam em uma sessão de cinema na qual os expectadores (a população) assistem sentados a uma belíssima projeção de cidade ideal em *power point*, finalizando com café e bolachas. Por certo a participação da população não pode estar apegada à ideia de um momento presumível, regulamentável e endurecido, tolhendo a espontaneidade dos presentes na prática da argumentação. Entretanto, normas gerais poderiam traçar elementos mínimos necessários às várias etapas do processo que devem permear uma audiência pública.

O Conselho Nacional das Cidades editou a Resolução nº 25, que dispõe sobre os elementos fundamentais para a boa realização de uma audiência pública.¹³ Entretanto, não há como deixar de abordar a questão da hierarquia da norma estabelecida. Resolução é ato administrativo que contém deliberação de órgão colegiado. O Conselho Nacional das Cidades é órgão que integra o Ministério das Cidades e, portanto, situa-se dentro da esfera federal. Desta feita, não gera obrigação de cumprimento pelos órgãos estaduais ou municipais. Recomendar a obediência ao disposto na Resolução não gera obrigação.

Entretanto, diante da necessidade do Poder Público motivar seus atos, pode-se refletir sobre a possibilidade de exigir que o Poder Público Municipal, ao não ter editado qualquer norma própria a respeito do procedimento a ser adotado para audiências públicas, indique qual norma adota, de forma a trazer segurança jurídica entre as relações estabelecidas. Assim, considerando-se que o Conselho Nacional das Cidades traz a público uma resolução a respeito, e considerando-se que tem sua competência definida em lei, é possível admitir que esta resolução deva ser obedecida por todos aqueles que não possuem sua própria normativa sob pena de agirem desmotivadamente.

Os municípios deverão ter sua própria regulamentação sobre audiências públicas, podendo ter natureza jurídica de lei ou ato administrativo, o que resultará em incidências diferentes: a lei poderá prever que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo obedeçam a seus dispositivos; se ato administrativo, incidirá apenas nos órgãos subordinados ao referido ato. O Poder Legislativo poderá editar regras em seu regimento interno acerca do procedimento a ser seguido em audiências públicas.

¹³ O Conselho das Cidades, em razão do disposto pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, tem competência para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. Em face desta normativa, editou a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, cujo objeto trata especificamente dos instrumentos de participação democrática na gestão urbana. Entre eles, a audiência pública.

Mesmo que o Poder Público Municipal não possua legislação municipal que regulamente as audiências públicas e queira aprovar certo empreendimento de impacto que considere vantajoso para seu município, deverá proporcionar ao menos uma audiência pública para que a população participe do processo decisório, opinando, questionando, sugerindo, sob pena da posterior licença da aprovação (construção, funcionamento) concedida nestes termos ser nula por não ter inserido a participação popular como elemento indissociável do processo de formação de vontade do interesse público nos empreendimentos urbanísticos. Por certo que, face ao princípio de eficiência e da segurança jurídica, os atos preparatórios havidos no processo de concessão da licença que puderem ser reaproveitados deverão sê-lo, no caso de ser renovado o pedido de licença após sua eventual anulação.

Definição do objeto – se a audiência pública destinar-se à análise e discussão de um empreendimento, este deverá ser considerado um único objeto, de maneira que não se perca a universalidade de seu contexto. Caso haja elementos demais para serem discutidos em uma única sessão, esta poderá ser desdobrada em quantas forem necessárias até que a integralidade de seu objeto esteja satisfeita. Nesta hipótese, haverá uma única audiência pública executada em diversas sessões. Toda a fase preparatória é única, seu objeto e sua finalidade, *idem*. Deverá apenas haver convocações individualizadas para cada sessão.

Da mesma forma, poderá haver mais de uma audiência pública quando atingir população que esteja em área extensa inviabilizando uma única convocação geral.

Titularidade pela convocação – de maneira geral, o Poder Público é o responsável pela convocação da audiência pública. Na ausência de dispositivo legal específico, a competência interna será definida em razão da matéria, já que a Administração Pública estrutura-se dessa forma (critério da especialidade).

Entretanto, a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades prevê, em seu art. 9º, que a audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município. Assim, caso o Poder Público permaneça inerte diante da necessidade de uma convocação de audiência pública, o eleitorado do município poderá fazê-lo suplantando a omissão pública, que deverá propiciar todas as condições para sua consecução, sob pena de improbidade administrativa.

Destinatários – o princípio democrático não se traduz em participação de qualquer população em qualquer ato. Deve haver, na verdade, uma qualificação, ou seja, as pessoas interessadas no tema colocado devem ser adequadamente informadas e convidadas a participar e opinar a respeito. A participação daqueles que não possuem um interesse específico na audiência pública (interesse geral) é eventual e pode e deve ser considerada, entretanto a presença apenas desta população não garante a legitimidade da audiência pública.

Horário e data – a definição da data e horário deve atender aos princípios da razoabilidade, eficiência e boa-fé. Não é possível, para o cidadão comum, comparecer em audiência pública marcada para as 15h em uma terça-feira. A rotina do município deverá ser observada, pois poderá haver necessidades ou costumes locais que possam interferir no resultado da audiência pública. Como exemplo, citamos alguns municípios pequenos que tendem a marcar para as 18h15, logo após o término do expediente, com o fito de não dispersar os interessados; em outros, os eventos são marcados para após a novela; em grandes municípios marcar para sábado pela manhã pode trazer maior viabilidade.

Local – o local onde ocorrerá a audiência pública deverá ser de fácil acesso a todo tipo de cidadão.¹⁴ Não significa que o Poder Público deva garantir que todo e qualquer cidadão chegue até a audiência pública, entretanto, deverá haver bom senso na escolha do local tanto com relação ao acesso por meio de transporte coletivo, viabilidade em estacionamentos, quanto ao tamanho e condições do local, possibilitando a representação dos diversos segmentos sociais, sem constrangê-los ou impedir o acesso. Deve ser considerada também a possibilidade de alternância do local da audiência pública nos casos em que haja necessidade da convocação de mais de um encontro. Essa alternância pode garantir uma maior representatividade da população.

Documentação – toda a documentação que for exibida na audiência pública deverá ser disponibilizada anteriormente para a população. Nada impede que o órgão público encaminhe todo o material para ficar alguns dias com o Ministério Público e para determinadas entidades locais de grande representação e, após, disponibilize para consulta pública. Conhecer o teor do material apenas no dia da audiência pública é tolher o direito à informação e inibir o processo democrático, pois o poder de argumentação e debate fica enormemente reduzido.

Publicidade – além das considerações feitas anteriormente acerca do princípio da publicidade, acresçam-se as disposições da Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, em especial do art. 4º,¹⁵ que definem etapas da publicidade acerca da audiência pública de forma a revesti-la de ações que garantam a participação popular.

¹⁴ Resolução nº 25 CNC, art. 5º, II – garantia da alternância dos locais de discussão art. 8º, II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

¹⁵ Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

2 Fase presencial

Art. 8º, III, IV e V

Representação – é possível a representação mandamental na audiência pública. Desde que revestido de boa-fé, não vemos como negar tal possibilidade. Ser representado por livre disposição de vontade é direito de qualquer cidadão. Para garantir a lisura da aplicação deste instrumento, devem-se tomar alguns cuidados, como dispor que no mandato haja informações que qualifiquem aquele que está outorgando a procuração e que lhe fazem parte interessada na audiência pública. Tal instrumento pode ser particularmente útil para setores sociais que não estejam formalmente registrados, o que os capacita à representação.

Outro ponto a ser considerado é a manifestação da vontade. Ela é presencial, ou seja, o direito se realiza com a presença do cidadão na audiência pública e deixa de existir se não comparecer ao local, dia e horário marcados. Por isso, de grande importância o procedimento de convocação, face a grande oralidade que se imprime à audiência pública e cuja ausência de eventual interessado fará cessar seu direito.

Objetivo – a audiência pública ocorre quando o Poder Público, ou o empreendedor, concluiu parte significativa de seu projeto e o apresenta para a população de maneira desembaraçada e livre para responder às dúvidas e eventuais incongruências que possam existir. É uma etapa conclusiva, pois após sua ocorrência restará, ao Poder Público, proferir o ato decisório sobre o projeto debatido.

É instrumento de democracia direta, pois a população tem a oportunidade não só de esclarecer pessoalmente a respeito do projeto em debate como questionar seu conteúdo com direito a resposta pelo agente público competente.

3 Fase posterior

Divulgação dos resultados – transcrita a ata da audiência pública, esta deverá ser publicada junto aos anexos, obedecendo aos princípios formadores do processo administrativo. Tudo aquilo que tiver sido debatido e trazido para conhecimento do Poder Público deverá ser sopesado de forma a fundamentar a decisão final acerca do projeto. Ensejará nulidade o ato decisório maculado por motivo que desconsidere o conteúdo da audiência pública. Com isto, afirmamos que a decisão final está vinculada à etapa da audiência pública, aos seus debates, a questões e dúvidas. Para encerramento da audiência pública, deve haver satisfação de tudo o que suscitado pelos presentes. Desconsiderar imotivadamente fatos novos e não albergados pelo projeto expostos na audiência pública vicia o ato decisório.

Alteração do projeto – se houve o transcorrer de um processo democrático, com a participação da população de maneira ativa, opinando, sendo informada sistematicamente a respeito das possibilidades de transformação de sua área de interesse e, durante a audiência pública, não houve questionamentos que suscitassem

a insatisfação ou temeridade justificáveis, o projeto não pode ser alterado após o término da audiência pública pela vontade do Poder Público ou do empreendedor.

Entretanto, caso ocorram debates e dúvidas, poderá haver modificação no projeto com o intuito de ajustá-lo às questões havidas. Nesse caso, o Poder Público deverá convocar outra audiência pública para debater apenas acerca dos itens alterados de modo a garantir um mínimo de segurança jurídica e eficiência no andamento dos projetos naquelas partes que suscitaram dúvidas.

VI Revisibilidade

A audiência pública pode ser repetida por motivo de vício, irregularidade, readequação do projeto ou para dissipar todas as dúvidas. Tais situações não se enquadram naquelas anteriormente citadas nos casos de múltipla convocação. Este tópico visa analisar o refazimento de audiência pública já executada.

Conforme ensina Paula Affonso Leme Machado,¹⁶ a audiência pública poderá ser repetida, sem limites de vezes, diante da constatação de vícios formais do EPIA e do RIMA. Se houver defeito no documento apresentado, o Poder Público poderá remarcar a audiência pública solicitando que o documento apresentado seja refeito naquilo que produziu dúvidas. Por certo essa reformulação não deverá ser motivada por questões ideológicas ou políticas, mas sim técnicas.

De toda forma, a mácula na convocação, na consulta dos documentos, na escolha do local, na falta de garantia de participação proporcional entre os presentes ou qualquer outro elemento que integre uma das fases da audiência pública poderá caracterizar a existência de vício no ato praticado. Caberá ao Poder Público analisar a dimensão do vício e ponderar, diante do caso concreto, a pertinência da declaração de anulação do ato praticado. O que ocorre é que, parte das vezes, tal anulação ensejará a repetição da audiência pública, implicando gastos financeiros, materiais e de tempo, no que pode resultar em prejuízos diversos para parte dos envolvidos no projeto. Não queremos com isso dizer que deve-se menosprezar os atos praticados mediante burla à legislação. O Poder Público deverá aproveitar, tanto quanto possível, os atos anteriormente praticados e agir tão logo tome ciência da deficiência do ato. A reação do Poder Público deverá ser proporcional ao potencial dano resultante do vício praticado.

Nos casos onde haja a insatisfação e dúvidas suscitadas entre os participantes, o Poder Público competente poderá decidir por nova convocação para que todas as dúvidas sejam dissipadas, podendo, inclusive, convidar técnicos ou especialistas que possam elucidar as questões formuladas.

¹⁶ *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 238.

VII Responsabilidade

O art. 2º do Estatuto da Cidade dispõe sobre as hipóteses em que o prefeito e demais agentes públicos envolvidos na elaboração, execução e implementação do Plano Diretor incorrem em improbidade administrativa. Sobre esse dispositivo cabem algumas considerações.

Os incisos II, III, IV, V e VIII do art. 52 incidem apenas e tão somente sobre o Poder Executivo por se referirem a ações da prática executiva e administrativa, tais como o inadequado aproveitamento de imóvel incorporado face à desapropriação-sanção; adquirido face o exercício do direito de preempção; aplicar de forma inadequada os recursos provenientes de outorga onerosa ou operação urbana consorciada, bem como a aquisição de imóvel por valor superior ao de mercado quando do uso do direito de preempção.

Entretanto, quanto aos incisos VI e VII, nestes é possível vislumbrar a responsabilidade de integrante do Poder Legislativo face à necessidade de aprovação de lei para aplicação dos instrumentos urbanísticos e da política urbana. Referido projeto de lei, durante o trâmite legislativo, deverá ser discutido com a população. O Poder Legislativo Municipal deverá dar bom andamento ao projeto que lhe for encaminhado, garantindo publicidade e participação popular em todas as hipóteses de alteração legislativa que verse sobre política urbana.

Quanto à audiência pública, prevista no seu inciso VI, seu não cumprimento incidirá em improbidade administrativa se a autoridade pública ou agente público não respeitar os requisitos que garantam sua eficácia ou impedi-la de qualquer forma. Poderá, ainda, face o disposto nos artigos 53 e 54, caracterizar atentado à ordem urbanística com possibilidade de se ajuizar ação cautelar (ex. suspensão de audiência pública) pelo não atendimento dos requisitos que garantem à manifestação popular a chance de integrar a formação da vontade pública.

Deve tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo deflagrar, organizar, normatizar, dar publicidade, realizar e fiscalizar todo o processo que envolve uma audiência pública, no âmbito de suas competências específicas. A realização em um dos Poderes não supre a omissão do Poder inerte. A fiscalização e atuação do Ministério Público e da sociedade podem até trazer eventual legitimidade diante da ausência de audiência pública perante um dos Poderes, porém não excluirá, do agente público responsável, a incidência da improbidade por atentado à ordem urbanística.

Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. Estatuto da Cidade, Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

- COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Normas de Processo administrativo no Estatuto da Cidade*. Estatuto da Cidade, Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações Coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores. *AJURIS*, Porto Alegre, n. 36, 1986.
- GUEDES, Jefferson Carús. *O princípio da oralidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- GUERRA, Isabella Franco. *ACP e MA*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- MEDAUAR, Odete. *Processo administrativo*. São Paulo: Editora Cultural Paulista, 1998.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Editora Iglu, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- XAVIER, Alberto. *Procedimento administrativo*.
- XAVIER, Sandro Marcelo. Dissertação de Mestrado em Psicologia na UFSC.

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

LIBÓRIO, Daniela Campos. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 287-306, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART12.SP

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. 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.

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.