

ano 8 – n. 15 | julho/dezembro – 2022
Belo Horizonte | p. 1-256 | ISSN 2447-2026
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, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro e Mariana Levy Piza

Coordenadora Adjunta

Hanna Cláudia Freitas Rodrigues e Helena Duarte Marques

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

Bruno Soeiro, Emerson Gabardo, Jacqueline Alves Soares, Livia Miranda, Mariela de Oliveira, Dulce Bentes, Maria José Andrade, Paulo Torres, Analice Nogueira Cunha, Mariana Chiesa, Leandro Cruz, José Sérgio Cristóvão, Maria Lúcia Martins, Cláudio Carvalho.

© 2022 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

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

ENSAIO

Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017

Edésio Fernandes	9
Introdução	9
1 Um campo indefinido.....	10
2 Regularização fundiária e o crescimento da informalidade	10
3 O paradigma peruano	12
4 A construção da “Fórmula Brasileira”	12
5 Políticas e programas governamentais	14
6 A mudança de paradigma	16
7 Questões – e lições – anteriores à Lei Federal nº 13.465/17	19
8 Repensar a questão e seu enfrentamento.....	23
Referências	24

ARTIGOS

El río y los derechos a la ciudad: el caso del río Monjas en Quito

Ramiro Avila Santamaría	27
1 Las ciudades y los ríos	28
2 El derecho a la ciudad	29
3 El derecho a la ciudad en la Constitución de Ecuador.....	32
4 El caso del río Monjas en la ciudad de Quito	34
Bibliografía	37

A destruição criativa neoliberal contra o Setor Comercial Sul em Brasília

Alexandre Bernardino Costa, Willy da Cruz Moura	39
1 Introdução	40
2 Projeto Viva Centro!	42
3 Neoliberalismo e destruição criativa	46
4 A formação de consenso	48
5 Argumentos contrários e o parecer do Iphan.....	50
6 Observações finais.....	59
7 Conclusão	60
Referências	61

A possibilidade de recuperação da mais-valia urbana na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional

Érica Milena Carvalho Guimarães Leônico, Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva, Talia Regina Lira Fernandes	65
1 Introdução	65
2 A recaptura de mais-valias urbanas no contexto da legislação de IPTU	68
3 Breve caracterização da RMNatal funcional	70

4	Análise do IPTU na RMNatal funcional	72
4.1	As alíquotas do IPTU na RMNatal funcional	72
4.2	A base de cálculo do IPTU na RMNatal funcional	75
4.3	As isenções ao IPTU nos municípios da RMNatal funcional.....	78
5	Considerações finais	82
	Referências	84

Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual

Viviane Barros Amorim Costa, Anna Karina Borges de Alencar	87
Introdução	87
1 Estatuto da Cidade e os acordos para um desenvolvimento sustentável.....	89
2 Planejamento urbano em Teresina.....	93
2.1 Breve histórico do planejamento urbano de Teresina	93
2.2 O atual plano diretor e as contradições urbanas de Teresina	96
3 Considerações finais	108
Referências	109

Chácaras de recreio e zonas rurbanas – onde cidade e campo se confundem

Eduardo Domingues, Romay Conde Garcia	113
1 Introdução e descrição do caso concreto	113
2 O urbano e rural.....	115
3 Zonas rurbanas	118
4 COVID-19 e desigualdades urbana e rural	121
5 Uso e fracionamento do solo rural e urbano	123
6 Regras tributárias – ITR e IPTU	130
7 Conclusão e mais questionamentos	133
Referências	135

20 anos do Estatuto da Cidade e... as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE: perdas ou ganhos na Outorga Onerosa do Direito de Construir?

Sarah Lúcia Alves França, Catarina Carvalho Santos Melo	139
1 Introdução	140
2 Plano Diretor e Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	141
3 O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE e suas intermináveis revisões	142
4 Outorga Onerosa no Plano Diretor de Aracaju: o que foi implementado?	151
4.1 Algumas tentativas.....	151
4.2 A aplicação da OODC pelo PDDU vigente (Lei nº 42/2000): houve?	154
5 Então, a quem servem o atraso da revisão do Plano Diretor e a não implementação da OODC? Breves considerações finais	160
Referências	162

Políticas de moradia para pessoas em situação de rua: uma abordagem comparativa entre os modelos *Housing First* e *Treatment First*

Sílvia Tibo Barbosa Lima, Daniel Gaio	165
1 Introdução	165
2 A situação de rua como fenômeno violador do direito à moradia adequada.....	166
3 A relevância do acesso à moradia adequada no processo de superação da situação de rua: a metodologia <i>Housing First</i>	170
4 Considerações finais	176
Referências	177

Regularização fundiária urbana em áreas de proteção de manancial: superação de obstáculos temporais previstos na legislação estadual

Allan Ramalho Ferreira, Rafael Negreiros Dantas de Lima, Vanessa Chalegre de Andrade França	179
1 Introdução	179
2 Quadro normativo examinado	180
2.1 Lei Estadual nº 12.333/2006	180
2.2 Lei Estadual nº 13.579/2009	181
2.3 Das Leis Federais nº 13.465/2017 e 12.651/2017	182
2.4 Síntese do quadro jurídico apreciado neste trabalho	183
2.5 Um conflito normativo	184
3 Critérios formais	185
3.1 Do critério hierárquico (<i>rectius</i> : federativo)	185
3.2 Regularização fundiária como norma de direito urbanístico	186
3.3 Regularização fundiária como norma geral de direito urbanístico	187
3.4 Art. 11, §2º, da LNRF como norma geral de direito urbanístico	188
3.5 Duas problemáticas satelitárias	189
3.6 Do critério da especialidade	190
3.7 Do critério cronológico	192
4 Do critério material	192
4.1 Do direito à moradia na perspectiva objetiva	194
4.2 Princípio da igualdade	195
4.3 Da prevalência da comprovação técnica das melhorias ambientais	197
5 Conclusão	198
Referências	201

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)

Rodrigo Silva, Ruth Maria da Costa Ataíde	203
1 Introdução	204
2 Áreas Especiais de Controle de Gabarito no Plano Diretor de Natal	205
2.1 Minha terra tem dunas onde o vento canta: a gestão da paisagem no município de Natal	208
2.2 A consolidação da gestão da paisagem no município de Natal	213
3 O processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022)	216
3.1 Mutilam-se a lei e as paisagens! A fragilização dos instrumentos de gestão aplicados à proteção da paisagem e meio ambiente	218
4 Considerações finais	223
Referências	225

DECISÕES, RECOMENDAÇÕES, NOTAS TÉCNICAS

Substitutivo ao Projeto de Lei nº 8.262, de 2017

1 Introdução e contexto	229
2 Da análise da proposta legislativa	230
2.1 Das alterações no Código Civil (art. 2º)	230
2.2 Das alterações no Código de Processo Civil (art. 3º)	232
2.3 Das alterações no Código Penal (art. 4º)	236
3 Conclusão	237

BAÚ DO DIREITO URBANÍSTICO

Cidade para todos/cidade para todas: vendo a cidade através do olhar das mulheres

Betânia de Moraes Alfonsin	243
1 Por onde passa a ligação entre gênero e cidade, entre gênero e cidadania?	246
2 Revisão de casos concretos: políticas urbanas que reforçam o padrão desigual do gênero.....	247
3 Políticas urbanas que transformam o gênero.....	249
4 Conclusões	251
Instruções para os autores.....	255

Ensaio

DOCTRINA

Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017

Edésio Fernandes

Jurista e Urbanista. Mestre e Doutor em Direito. Professor e Consultor. Membro da *DPU Associates*, do *Lincoln Institute of Land Policy* e da *RSA – Royal Society for Arts, Manufactures and Commerce*. ORCID: 0000-0002-9421-3513.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Lei Federal nº 13.465/2017. Informalidade.

Sumário: Introdução – **1** Um campo indefinido – **2** Regularização fundiária e o crescimento da informalidade – **3** O paradigma peruano – **4** A construção da “Fórmula Brasileira” – **5** Políticas e programas governamentais – **6** A mudança de paradigma – **7** Questões – e lições – anteriores à Lei Federal nº 13.465/17 – **8** Repensar a questão e seu enfrentamento – Referências

Introdução

A aprovação da Lei Federal nº 13.465 em 2017 contribuiu para uma significativa mudança paradigmática quanto ao tratamento da questão da regularização fundiária urbana de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas no Brasil – indo contra o marco conceitual e jurídico mais amplo construído no país desde o final da década de 1970 e ignorando as muitas lições da experiência internacional sobre o tema. Neste artigo, proponho-me a recuperar a trajetória dessa discussão no Brasil, assim como a organizar o que já se sabe como resultado de décadas de reflexão e ação sobre a questão no contexto internacional.¹

¹ Trabalho há mais de 40 anos com o tema da regularização fundiária de assentamentos consolidados no Brasil e em diversos outros países, tendo participado das primeiras discussões sobre a então recém-aprovada Lei Federal nº 6.766/1979, que lançou as bases iniciais da ordem jurídica aplicável. Também participei diretamente da elaboração da lei municipal que aprovou o PROFAVELA, de Belo Horizonte, em 1983, criando o conceito pioneiro de “Setor Especial – SE” – que foi posteriormente tratado como “Zona Especial de Interesse Social – ZEIS” ou “Área Especial de Interesse Social – AEIS” e que ampliou as bases do paradigma jurídico-urbanístico dominante para as políticas e programas de regularização no país, tido por muitos analistas como a “Fórmula Brasileira”. Sigo trabalhando com o tema internacional e nacionalmente através das diversas entidades de que participo – IRGLUS, LILP, IBDU –, em trabalhos de consultoria e por meio de pesquisa acadêmica. Em 2003, na condição de diretor de assuntos fundiários do recém-criado Ministério das Cidades, coordenei a formulação do “Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável – Papel Passado”. Tenho escrito e publicado extensivamente sobre a questão, além de participar de cursos virtuais de capacitação/debates que têm envolvido milhares de pessoas de diversas profissões

1 Um campo indefinido

Esse processo antigo é intrinsecamente complexo e altamente disputado, e tudo está aberto a interpretações de todo tipo, da própria noção de informalidade à natureza dos programas de regularização. São incontáveis os debates conceituais, filosóficos, políticos, ideológicos, econômicos, urbanísticos e jurídicos sobre a questão.

Afinal, estamos falando exatamente de quê? Da informalidade urbanística, da informalidade jurídica ou de ambas? Das questões fundiárias apenas ou, também, das questões construtivas, registrais e tributárias? Das questões urbanísticas e ambientais? Por que chamar de “informal” o que, na realidade, em muitos contextos é a prática dominante? Por que limitar o debate às práticas que envolvem os grupos socioeconômicos mais pobres, ignorando as diversas formas de violação da ordem jurídica pelos grupos mais privilegiados – e pelo Estado? Estamos falando apenas das “favelas” ou também dos “loteamentos irregulares”, dos “loteamentos clandestinos”, das “casas de frente-e-fundo”, dos conjuntos habitacionais sem alvará e sem registro, dos cortiços, aluguéis informais e outras formas de moradia precária? E por aí... o debate não tem limites.

Dependendo da maneira como a questão da informalidade é definida, as propostas de políticas públicas e programas de regularização variam enormemente. Da mesma forma, essa definição vai implicar em medições do fenômeno que com frequência são altamente divergentes. De fato, ninguém pode afirmar com certeza quantas pessoas vivem em assentamentos informais no Brasil, e nem tampouco quantos assentamentos existem. Tudo depende da definição adotada. Trata-se de um campo de pesquisa e ação essencialmente indefinido.

De qualquer forma, em que pesem seus limites, desde 1979 uma ampla ordem jurídico-urbanística tem sido construída no Brasil sobre a questão da regularização fundiária de assentamentos consolidados em áreas urbanas, a qual tem sido traduzida em políticas públicas e programas de ação em todas as esferas governamentais, especialmente na esfera municipal, geralmente como parte integrante da agenda da chamada “reforma urbana”.

2 Regularização fundiária e o crescimento da informalidade

No entanto, dados de diversas fontes têm indicado que, no Brasil, como em outros tantos países, o acesso informal ao solo e à moradia nas cidades tem

e afiliações institucionais em todo o país. Muitas das principais lições desse longo aprendizado foram reunidas nesta publicação: FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em: 10 out. 2022.

crescido através de velhos e novos processos nas últimas décadas, agora com um significativo avanço do aluguel informal. Imobilizadas e incapazes de agir, sem terem políticas habitacionais minimamente adequadas, de modo geral as autoridades públicas – especialmente as municipais – seguem tolerando o fenômeno da informalidade de maneira quase que absoluta, somente reagindo através de medidas de remoções em casos estratégicos para os interesses dos proprietários, do mercado imobiliário e da própria administração pública e/ou agindo através de algumas tentativas de regularização fundiária de assentamentos consolidados – que ainda são poucas, se considerada a grande escala da questão.

Em muitos contextos, as taxas de crescimento da informalidade urbana têm sido maiores do que as taxas de crescimento urbano, bem como do que as taxas de crescimento da pobreza social. Com a tendência de consolidação, adensamento e verticalização das áreas informais já existentes e dada a periferização da nova produção informal, e considerada também a maior dificuldade de ocupação das terras privadas sem contestação jurídica, por toda parte tem havido uma ocupação crescente de terras públicas e áreas ambientais, áreas de risco, fundos de vale e topos de morros.

Pode-se dizer que existe no Brasil hoje uma aceitação social generalizada da necessidade de urbanização desses assentamentos consolidados, com implementação de infraestrutura, equipamentos e serviços, além de melhoramento habitacional, obras viárias e criação de espaços públicos. Contudo, há certamente menos unanimidade – e, por conseguinte, maior resistência de diversas ordens – quanto à sua legalização.

Quando existe – já que, como afirmado, trata-se de política minoritária –, na falta de outras opções adequadas de acesso à moradia, a regularização de assentamentos consolidados se tornou a principal política habitacional em muitos municípios – e com frequência tem gerado mais problemas do que soluções. Na falta de políticas preventivas que ampliem as condições de acesso formal ao solo e à moradia nas cidades, as administrações públicas estão sempre correndo atrás da realidade consolidada tipicamente com políticas de regularização setoriais que são totalmente dissociadas das políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, de transporte, ambientais e orçamentárias.

Se a natureza remedial/curativa da regularização ainda não foi compreendida pelos gestores públicos, dadas a extensão e as implicações diversas do fenômeno, “não regularizar” esses assentamentos não é mais uma opção válida para tais gestores – em que pese a visão de setores da esquerda que acham que toda e qualquer forma de intervenção do poder público é prejudicial aos interesses dos moradores dos assentamentos.

O debate – e a disputa –, então, deve se dar em torno da questão “como regularizar?”. Nesse contexto, há internacionalmente uma disputa entre dois

paradigmas principais distintos, ambos criados na América do Sul, quais sejam: as experiências do Peru e Brasil.

3 O paradigma peruano

O paradigma peruano, amplamente inspirado nas ideias do economista Hernando de Soto, coloca ênfase quase absoluta na titulação/legalização/formalização dos assentamentos, especialmente através da distribuição de títulos de propriedade individual plena. Já analisei esse caso em detalhes em outras publicações, mas, para fins desta reflexão, basta dizer que, no Peru, tem havido principalmente a legalização – e a consequente privatização – da terra pública ocupada, através de um amplo programa governamental centralizado e promovido em grande escala.

Contudo, hoje já se sabe que as promessas que originalmente justificavam a ação governamental – basicamente no sentido de que a titulação individual levaria a maior acesso a crédito, melhoramento habitacional e erradicação da pobreza – não foram cumpridas. Se a titulação massiva certamente levou à promoção de maior segurança jurídica da posse para os moradores dos assentamentos – fator esse que não pode de forma alguma ser subestimado –, por outro lado também não se pode mais ignorar que a política legalista peruana tem tido uma série de implicações negativas não previstas originalmente: preços mais altos dos terrenos, mais ocupações, baixa qualidade urbanístico-ambiental dos assentamentos, novas distorções das relações de gênero etc. Em diversos países, programas de regularização inspirados na experiência peruana têm levado à chamada “expulsão pelo mercado” dos moradores tradicionais – aqueles que, sob pressão do mercado imobiliário especialmente nas áreas mais centrais das cidades, acabam por vender seus imóveis e, com frequência, não têm condições de se estabelecerem em áreas igualmente bem localizadas.

Se esse tipo de política de titulação exclusiva tende a ser mais barata do que outras formas mais articuladas de intervenção governamental, trata-se de mais um caso do “barato que sai caro”: o Peru teve um dos índices mundiais mais altos de infecção e mortalidade na pandemia recente exatamente porque, mesmo com títulos nas mãos, mas na falta de infraestrutura urbana e de serviços adequados, os moradores dos assentamentos tiveram de se expor a riscos diários nos precários mercados populares. A política de regularização peruana custou caro para seus cidadãos.

4 A construção da “Fórmula Brasileira”

O paradigma peruano dominou internacionalmente nos anos 1990 e 2000, tendo sido inicialmente adotado por entidades influentes, como UN-Habitat, World

Bank e BID. Com a devida avaliação empírica dos seus impactos negativos em diversos países, contudo, na última década as ideias de Hernando de Soto perderam muito de seu apelo internacionalmente. No entanto, essas ideias não entraram no Brasil até recentemente, dada a prevalência no país de outro paradigma multidimensional, a chamada “Fórmula Brasileira”, que propõe a articulação da titulação das áreas, lotes e construções com uma série de medidas urbanísticas, socioambientais e jurídicas que permitam um tratamento mais amplo e sustentável da questão.

Esse paradigma brasileiro começou a ser construído em 1979 com a introdução na importante Lei Federal nº 6.766 de um capítulo específico sobre a regularização de loteamentos irregulares, bem como da noção vaga de “urbanização específica”, que permitia o tratamento diferenciado de certas áreas. Foi essa noção que possibilitou a aprovação em 1983 inicialmente do PROFAVELA, de Belo Horizonte, e, logo após, do PREZEIS, do Recife, dois programas municipais pioneiros e influentes. Nos dois casos, foi proposta a demarcação, nos mapas dos planos urbanísticos, das áreas correspondentes aos assentamentos já existentes naquelas cidades, hoje chamadas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), as quais deveriam ser submetidas à regulação urbanística específica e a processos de gestão democrática participativa, além de receberem ações governamentais variadas para implementação de urbanização, infraestrutura, equipamentos e serviços.

Naquele momento, surgiu uma divergência importante – que ainda não foi devidamente equacionada no país e que está na base da mudança paradigmática atual – quanto à natureza jurídica da titulação e dos direitos a serem reconhecidos aos moradores: tratava-se de uma questão de direito de propriedade ou de uma questão de direito de moradia na qual a propriedade era apenas uma das possibilidades – mas não a única e, com frequência, não a melhor? Belo Horizonte optou pelo reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena – em que pese o fato de que a maioria dos assentamentos na cidade ocupava terrenos privados –, fator esse que, dadas as suas implicações financeiras, certamente determinou a escala limitada da legalização naquela cidade até hoje. Já Recife recorreu ao então pouco reconhecido Decreto-Lei nº 271/1967 para distinguir entre assentamentos em terras públicas e aqueles em terras privadas: no primeiro caso, seriam reconhecidos títulos de concessão de direito real de uso aos ocupantes e, no segundo caso, seriam propostas ações judiciais de usucapião para que seus direitos fossem reconhecidos. Nos dois municípios, contudo, tratava-se da regularização como política discricionária, já que os ocupantes não tinham direitos próprios claramente reconhecidos pela ordem jurídica.

A Constituição Federal de 1988 avançou significativamente no tratamento da regularização fundiária, tendo em vista que, ao mesmo tempo em que reconheceu

a função socioambiental da propriedade, as funções sociais da cidade e o papel central do governo municipal, também reconheceu o “direito à regularização” com a introdução do Usucapião Especial Urbano e da Concessão de Direito Real de Uso – novamente distinguindo entre terras privadas e terras públicas. Emenda constitucional de 2000 reconheceu o direito de moradia como direito social, e o celebrado Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 – confirmou a “Fórmula Brasileira”, tratando da regularização como direito subjetivo dos ocupantes no caso de assentamentos consolidados e como política discricionária do poder público nos demais casos, além de reconhecer, através da Medida Provisória nº 2.220/2001, o usucapião (individual/plúrimo/coletivo) e a Concessão e Uso Espacial para Fins de Moradia – CUEM (individual/coletiva).

A questão da regularização fundiária passou a ser tratada no contexto mais amplo de uma nova ordem jurídico-urbanística que articula diversos princípios: função socioambiental da propriedade e da cidade; direito a cidades sustentáveis; direito de moradia; gestão democrática da cidade; distribuição dos ônus e benefícios da urbanização; recuperação pelo poder público das chamadas mais-valias urbanísticas; urbanismo como função pública; e o reconhecimento da autonomia do direito urbanístico com outra constitucionalização do tratamento do direito da propriedade e o reconhecimento de uma ordem pública maior do que ordem estatal.

De forma inequívoca, a regularização fundiária foi tratada como uma dimensão do direito social de moradia e como um dos pilares da agenda da reforma urbana no país.

5 Políticas e programas governamentais

Nesse contexto, na década de 1990 muitos programas municipais de regularização foram promovidos em diversas partes do Brasil, sendo que, embora esse paradigma mais amplo e multidimensional fosse nominalmente reconhecido, na prática na enorme maioria dos casos a dimensão da “urbanização” dos assentamentos teve muito mais destaque do que a dimensão de sua “legalização”. De fato, em que pese a dificuldade de obtenção e organização de dados, especialmente dada a fragmentação do tratamento, a questão que resulta da maior autonomia municipal no país, pode-se afirmar que – em face da enorme escala da questão – poucos títulos foram conferidos aos ocupantes dos assentamentos ao longo de todos esses anos, em boa parte devido à falta de uma ordem jurídica federal mais detalhada que removesse os muitos empecilhos criados pela ordem jurídica e pelo sistema judicial e cartorário do país.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos foi criado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Sustentável em Áreas Urbanas – Papel Passado, que visava criar várias

formas de apoio e suporte jurídico, técnico, institucional e financeiro para a ação dos governos municipais, encorajando o enfoque combinado de regularização fundiária e reconhecendo a função social da terra pública federal. Dados os poucos recursos orçamentários disponíveis e marcado por contradições político-institucionais – por exemplo, a manutenção por outra secretaria no mesmo ministério do programa HBB do BID, que era baseado em outras premissas –, esse programa nacional teve alcance limitado, e pouca ênfase foi colocada na legalização dos assentamentos, inclusive aqueles em terras da União.

De qualquer forma, diversas leis federais foram aprovadas na década de 2000 para facilitar a regularização – e a legalização – dos assentamentos informais:

- Lei Federal nº 10.9931/2004 – gratuidade do registro da regularização;
- Lei Federal nº 11.124/2005 – criação do FNHIS – Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social;
- Lei Federal nº 11.481/2007 – transferência de terrenos pela União para que municípios regularizem ocupação;
- Lei Federal nº 11.888/2008 – direito de assistência técnica gratuita;
- Lei Federal nº 11.952/2009 – regularização fundiária na Amazônia Legal;
- Lei Federal nº 11.977/2009 – importante lei que, além de criar o programa Minha Casa Minha Vida, buscou no Projeto de Lei nº 3.057/2000 – chamado de Lei de Responsabilidade Territorial – diversos instrumentos e mecanismos para a regularização de assentamentos informais consolidados.

Algumas experiências variadas foram promovidas fora dessa “Fórmula”, como, por exemplo, alguns programas estaduais e municipais de legalização de loteamentos irregulares e uma tentativa no Rio de Janeiro de promover a legalização de favelas no caso do “Projeto Cantagalo”. São, contudo, poucas ações e de pouca escala, mesmo porque, diferentemente do que acontecia nos anos 1970 e 1980, as pesquisas têm indicado que – mais seguros de suas posses dado o clima político mais democrático – há, em alguns casos, pouca demanda social da parte dos moradores de assentamentos pelo reconhecimento de títulos.

Parece que muitos preferem viver na situação ambígua em que, embora não tenham títulos, mantêm uma ampla “liberdade urbanística”, pagam menos tributos e não arcam com muitos custos da formalização de suas relações fundiárias. Trata-se, contudo, de uma percepção falsa de segurança da posse que decorre de um pacto sociopolítico, que, por sua vez, resulta de um conjunto de fatores que podem mudar rapidamente – como de fato já mudaram em diversos casos, notadamente no caso das remoções de favelas consolidadas no Rio de Janeiro durante a preparação para os Jogos Olímpicos naquela cidade. Nesses casos e outros, na falta de títulos, muitos moradores removidos somente receberam indenização

por seus pertences e benfeitorias – e não pela terra que ocupavam. Os casos de remoções têm se multiplicado no país, inclusive durante a pandemia. A titulação continua sendo condição essencial para promoção de segurança jurídica da posse: a questão e como promovê-la de maneira articulada com os objetivos de promoção de integração socioespacial das áreas e de permanência das comunidades.

6 A mudança de paradigma

Em que pese seus muitos limites e problemas, o paradigma da regularização sustentável como princípio integrante da “reforma urbana” continuou dominante no país. Essa situação tem mudado rapidamente nos últimos anos, com o avanço de outra agenda que, ao invés de propor a promoção de inclusão social e integração espacial, tem colocado maior ênfase na “liberdade econômica” e nos direitos e interesses individuais, repetindo as mesmas promessas desacreditadas do caso peruano sem absorver as muitas críticas já feitas internacionalmente. De fato, se a experiência brasileira da regularização fundiária sempre foi deficiente, tenho me preocupado ainda mais com o rumo que a questão tem ganhado no país, especialmente com a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017.

Antes de 2017, havia certamente no país pelo menos uma tentativa de articular urbanização e (pouca) legalização, propondo a promoção, ao mesmo tempo, de segurança individual da posse para os moradores e a integração socioespacial das áreas e comunidades. No tocante à legalização, a ênfase maior foi colocada no direito de moradia – e não no direito individual de propriedade –, com destaque para a concessão em terras públicas e para o usucapião em terras privadas. Havia também pelo menos uma tentativa de, especialmente através da demarcação e regulamentação das ZEIS, garantir a permanência das comunidades nas áreas urbanizadas e providas de serviços e infraestrutura através de ações governamentais caríssimas. Como mencionado, a regularização municipal assim concebida pode ser mais cara, mas pode se tornar, no todo, mais sustentável. Novas estratégias jurídico-políticas estavam sendo pensadas em diversos municípios, sempre reconhecendo a necessidade de novos mecanismos financeiros, cadastrais e registrais. A fórmula brasileira era: ZEIS + normas urbanísticas + gestão democrática + novos instrumentos jurídicos + políticas sociais.

As mudanças político-ideológicas no país – que começaram ainda no governo Dilma Rousseff e ganharam fôlego nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro – têm rompido aos poucos com aquela fórmula: o avanço do neoliberalismo econômico, político e jurídico tem requerido o desmonte sistemático da ordem jurídico-urbanístico-ambiental duramente construída.

A mencionada Lei da Amazônia Legal de 2009 já apontava outros caminhos para a legalização das terras públicas ocupadas em áreas urbanas, e a Medida

Provisória nº 759/2016 tratou da regularização fundiária rural e urbana com base em outros princípios distintos daqueles da “Fórmula Brasileira”, tendo posteriormente se convertido na Lei Federal nº 13.465/2017. Na sequência dessa lei, o movimento de mudança paradigmática continuou com a apresentação da PEC nº 80/2019 – que praticamente abole a noção constitucional da função social da propriedade, pilar do direito urbanístico – e a Lei Federal nº 13.875/2019 – que aprovou a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, princípio constitucional que nunca foi devidamente articulado com os princípios da reforma urbana. Medidas provisórias e propostas diversas sobre a Amazônia, licenciamento urbanístico-ambiental, Habite-se etc. têm consolidado essa mudança, culminando com a aprovação do Programa Casa Verde e Amarela em 2021 e a promoção legalista da propriedade individual sem maiores considerações de outras naturezas.

No campo da regularização fundiária, é inconteste o avanço rápido dessa outra agenda, que, ao invés de propor a promoção de reforma urbana e inclusão socioespacial, tem colocado maior ênfase na “liberdade econômica”. Basta acompanhar o muito bem-sucedido Observatório da Regularização Fundiária, que coordeno com a colega Rosane Tierno no Facebook para monitorar a aplicação dessa lei, hoje com mais de 3.500 membros de todo o país, para verificar que, impulsionado pela nova lei, está claramente acontecendo por todo o Brasil um processo muito impressionante e crescente de regularização fundiária – de vários tipos, em várias esferas, com vários objetivos.

Ainda que não se possa organizar esse fenômeno em números, parece-me que se trata de algo único na história das políticas urbanas no país sobre o tema da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. Municípios, estados e União; Ministério Público e Defensoria Pública; cartórios e escritórios de advocacia; universidades, movimentos sociais, associações de moradores, muitos têm sido os atores envolvidos nesses processos de diversas maneiras.

Contudo, também me parece que, de modo geral, tem prevalecido uma leitura mais legalista e tradicional da questão da regularização fundiária, com muito mais ênfase em aspectos jurídicos e cartorários do que era o caso do paradigma mais amplo e articulado que marcou o tratamento da questão no país até então – e revelando assim outra visão, para mim mais limitada, da questão. Em muitos casos, chega até a ser uma visão da “legalização como mero negócio”, e não como política pública, gerando mesmo as bases de uma “indústria” da legalização – e favorecendo quase exclusivamente as soluções individuais. Também cabe notar que muitos dos argumentos que têm sido utilizados para justificar essas iniciativas são questionáveis: a propriedade como direito natural, a titulação como direito humano, a propriedade como garantia de acesso a crédito, garantia de permanência no lugar etc. O fato é que a experiência histórica internacional já nos mostrou que não podemos tomar nada disso por garantido e que devemos sempre problematizar a questão.

Por um lado, esse novo movimento parece indicar que, no âmbito mais amplo da questão da regularização de assentamentos informais, a dimensão da legalização dos assentamentos sempre foi historicamente maltratada no Brasil – a dimensão da urbanização tendo certamente tido muito mais destaque –, o que gerou uma “demanda represada”, que é legítima e que deve ser reconhecida e estimulada, e não apenas por razões jurídicas ou políticas, mas também por razões humanitárias, sociais e econômicas. Já tinha passado da hora de se enfrentar *com seriedade* – e na devida escala – a questão da legalização dos assentamentos informais consolidados. É mesmo um absurdo – uma vergonha! – constatar que assentamentos consolidados há muitas décadas até hoje não foram plenamente legalizados, e seus ocupantes não têm direitos próprios plenamente reconhecidos: chega de naturalização/invisibilização/repressão!

Não há como ficar indiferente ao fato de que “só 1% dos imóveis em favelas do Rio têm título de propriedade entregue pela prefeitura”.²

Mesmo reconhecendo os fortes interesses de diversos agentes na titulação de áreas estratégicas para o mercado imobiliário – com a expectativa de que seus moradores vendam suas casas e transfiram seus títulos, assim permitindo a gentrificação dos lugares –, não se trata jamais de negar os direitos dos ocupantes, mas, sim, de pensar quais seriam as estratégias jurídico-urbanísticas que podem promover a permanência das pessoas e comunidades nas áreas regularizadas. Como garantir que os beneficiários finais dos programas de regularização sejam os moradores e comunidades originais? Eis uma questão difícil, que nunca foi devidamente respondida. Mesmo com todas as limitações na sua criação e regulamentação, as ZEIS – saudadas por muitos analistas internacionais como a grande criação do urbanismo brasileiro – cumprem um papel fundamental nesse sentido.

Com foco exclusivo nos assentamentos informais dos grupos sociais mais pobres, a experiência brasileira da regularização fundiária em áreas urbanas nunca tinha enfrentado de maneira sistemática a realidade dos assentamentos irregulares ocupados por outros grupos socioeconômicos, como é o caso de diversas formas de “condomínios fechados”/“condomínios urbanísticos”. Ao tratar da “regularização de interesse específico” e mesmo sem entrar em maiores considerações sobre a maneira como isso foi proposto, é inegável que a Lei Federal nº 13.465 abriu um debate importante e necessário.

Por outro lado, tem sido lamentável ver como, em muitas das experiências em curso, as outras dimensões da regularização como política pública, tais como a urbanização, a regulamentação das ZEIS, a preservação ambiental e os programas

² SHIMIDT, Selma. Só 1% dos imóveis em favela do Rio tem título de propriedade, entregues pela Prefeitura. *O Globo*, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/so-1-dos-imoveis-em-favelas-do-rio-tem-titulo-de-propriedade-entregue-pela-prefeitura-1-25371724>. Acesso em: 10 nov. 2022.

socioeconômicos de geração de emprego e renda – aquelas dimensões que podem torná-la sustentável –, estão se perdendo rapidamente. Da mesma forma, a ênfase quase absoluta na legalização não tem aberto espaço suficiente para a afirmação de políticas preventivas que garantam a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades – de forma a pelo menos minimizar os processos informais, que continuam crescendo. Além disso, a ênfase quase exclusiva em títulos individuais de propriedade plena também tem inviabilizado um debate necessário sobre outras formas jurídicas de titulação e reconhecimento da segurança da jurídica dos ocupantes – posse, títulos coletivos, aluguel, cooperativas, *community land trusts*/termos territoriais coletivos etc.

Mais do que nunca, necessitamos da promoção de uma reflexão mais equilibrada entre o jurídico, o urbanístico e o socioambiental sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 e sobre o conceito mais amplo de regularização. Ao contrário do que muitos parecem acreditar, a Lei Federal nº 13.465/17 não revogou o Estatuto da Cidade!

7 Questões – e lições – anteriores à Lei Federal nº 13.465/17

Para tanto, mais do que discutir os termos dessa lei, temos de colocar o foco nas questões anteriores a ela. Direta ou indiretamente, conscientemente ou não, o debate sobre a regularização fundiária sempre envolve algumas questões que devem ser respondidas de alguma forma pelos atores envolvidos – sendo que as respostas determinam as propostas e políticas públicas sobre “como regularizar”:

- O que é regularização?
- Por que regularizar?
- Para que serve?
- A quem se presta?
- A regularização é direito, quem tem esse direito, que tipo de direito é esse?
- Moradia ou propriedade?
- Soluções individuais e/ou coletivas?
- Quem paga e como?

Nunca é demais ressaltar a importância de ser coerente com o marco conceitual adotado – a “coragem das convicções” –, o que, infelizmente, inexistente na maioria das políticas públicas de regularização fundiária, cujos princípios e objetivos não encontram apoio e tradução adequada nos processos, instrumentos e recursos necessários para que sejam materializados.

Contudo, não podemos mais ignorar o fato de que, décadas mais tarde, há um conjunto amplo de lições brasileiras e internacionais a serem aprendidas. Não podemos começar do zero a cada eleição, não há necessidade de reinventar a roda o tempo todo e, sobretudo, em face da gravidade da crise urbana, social, ambiental,

energética, econômica, fiscal, política e cultural crescente, não podemos mais nos dar ao luxo de não aprender essas lições. Em muitos casos, trata-se de lições negativas – o que não fazer, o que não dá certo, que caminhos devem ser evitados –, mas sempre são lições importantes assim mesmo.

O crescimento urbano recente na África, Ásia, Oriente Médio e outras regiões tem se dado em boa parte através de processos informais, enquanto a urbanização na América Latina se encontra consolidada há décadas – mesmo assim, a informalidade segue crescendo nessa região. Se a informalidade não é fenômeno novo – há favelas no Brasil há mais de 100 anos! –, tampouco a regularização o é: a primeira lei latino-americana que trata do tema foi aprovada no Peru em 1961! Reinventar a roda? As lições da pandemia, dos desastres extremos e do aquecimento global requerem que a regularização fundiária seja tratada como política de Estado, e não de governo, exigindo continuidade e solidez.

Muito já se sabe como resultado não apenas da experiência brasileira, mas também da experiência internacional. Há certamente problemas de definição e de medição, há uma variedade de processos informais que requerem tratamentos distintos, mas já sabemos que a informalidade é estrutural, estruturante e cada vez mais a regra – e não meramente a exceção. Trata-se de processo crescente, não apenas em grandes cidades, como era o caso, não mais apenas em áreas centrais, e que se manifesta também através de práticas de verticalização e com avanço do aluguel informal. A produção informal da moradia não é mero sintoma/distorção de um modelo de um crescimento econômico e ordenamento territorial: ela é o modelo ele-mesmo!

Aprender lições, não repetir erros, não recomeçar do zero, tudo isso requer não tomar efeitos por causas. Há um conjunto de causas políticas, culturais e econômicas que explicam a incapacidade estrutural do Estado de garantir acesso ao solo com serviços e à moradia em condições adequadas e acessíveis, e numa escala compatível com a realidade da necessidade social. Como mencionado, um aspecto fundamental da experiência recente é que a informalidade tem crescido mesmo quando a pobreza diminui: por mais que a pobreza continue sendo um fator fundamental nessa discussão, não se pode mais explicar a informalidade fundiária e habitacional tão somente pela referência à pobreza, sendo fundamental entender como se dá o processo de constituição do ordenamento territorial e do marco de governança da terra urbana – e, nesse contexto, o papel dos governos municipais é de crucial importância.

Em especial, há uma série de causas jurídicas a serem consideradas: o papel da lei na determinação da ilegalidade é determinante. “Ilegalidade”, sim, e não apenas “informalidade”: por mais que devamos reconhecer a legitimidade sociopolítica dos processos informais, o fato de que a ordem jurídica não reconhece plenamente tanta gente que mora em assentamentos informais não é inofensivo,

gera efeitos nefastos e perpetua condições de exclusão e segregação. A informalidade certamente não é exclusiva dos pobres, como indicam os processos de ocupação de terras públicas e constituição e condomínios fechados por grupos socioeconômicos mais privilegiados, mas seus impactos sobre a população mais pobre e sobre as cidades de modo geral requerem enfrentamento urgente, ainda que, em última análise, toda a ordem jurídica esteja em xeque. Um novo marco de governança da terra urbana que coloque mais ênfase no valor social da terra do que na sua propriedade é fundamental.

A informalidade também é frequentemente justificada como sendo resultado da “falta de planejamento” – quando, na realidade, a informalidade decorre em boa parte do papel dos planos urbanísticos, das ações governamentais e das leis urbanísticas na determinação dos valores fundiários e, por conseguinte, na determinação de onde os pobres vivem nas cidades. O planejamento urbano no Brasil quer tratar do território na escala 1:1, determinando o que pode acontecer, indicando onde nos território as funções do Estado devem ser cumpridas – promoção de desenvolvimento econômico, preservação ambiental, proteção do patrimônio cultural, instalação de infraestrutura e equipamentos etc. –, e as leis estabelecem regras para uso e ocupação do solo por grupos socioeconômicos das classes médias e altas, mas não há qualquer tentativa séria de territorialização da questão da moradia social, embora essa seja também uma obrigação do poder público. Onde e como os pobres devem morar e viver nas cidades? Essa é uma questão que o urbanismo brasileiro não tem enfrentado de maneira honesta. A tradição histórica que combina planejamento elitista e tecnocrático, legislação urbanística excludente e segregação espacial nas cidades já deixou claro que não há como promover reforma urbana sem promover reforma jurídica também.

Com toda a sua complexidade, a regularização é – ou deveria ser – uma dimensão de uma política articulada de moradia que tem necessariamente, para ser efetiva, de ser articulada com políticas preventivas que democratizem os processos formais de acesso ao solo e à moradia nas cidades. A experiência internacional já mostrou que regularização sem prevenção agrava a informalidade. Prevenção é mais barato, fácil e rápido do que regularizar – processo esse que é lento, caro, burocrático e que não permite que etapas sejam puladas. Há um conjunto de políticas preventivas a serem consideradas dentro do marco articulado de governança da terra urbana: produção de moradia social, lotes com serviços, utilização de imóveis vazios e subutilizados, utilização do patrimônio público com função social, aluguel social etc.³

³ Ver ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia; BARRUCHO, Luis. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. *BBC New Brasil*, 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em: 10 out. 2022.

São certamente muitas as dimensões a serem conspiradas nessa discussão: como garantir a “*affordability*” dos programas habitacionais, já que os sistemas financeiros privado e público continuam excluindo um grande segmento socioeconômico; como melhorar as condições de acesso, dada a falta de políticas de transporte e mobilidade; como gerar condições mais adequadas de localização, qualidade urbanística/ambiental/arquitetônica/construtiva/integração socioespacial, equipamentos coletivos, serviços públicos; como promover a superação de gargalos tradicionais, como produção de informação, mapeamento, cadastros; como aumentar a capacidade institucional de ação, especialmente no nível municipal; como resolver os muitos problemas criados pelo judiciário conservador etc.

Contudo, como tenho argumentado, “não regularizar” não é uma opção: a informalidade é, sem dúvida, como muitos afirmam, uma “solução” que tem historicamente gerado mais e melhores formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades do que todas as soluções públicas e privadas juntas, mas é preciso reconhecer que se trata também de uma solução que tem acarretado muitos graves problemas sociais, jurídicos, políticos, econômicos e ambientais não apenas para os moradores dos assentamentos – que têm pago valores cada vez mais altos para viver em condições cada vez mais precárias –, mas também para as cidades como um todo. Cidades produzidas informalmente são caríssimas e de difícil gestão. Programas de regularização são caríssimos e pouco eficientes. Todos perdem, as cidades perdem, quando a regularização é a única política habitacional. A regularização é remedial, curativa, e não pode ser a única política pública: “como regularizar” é a grande questão.

Enfrentando a pergunta “para que regularizar”, muitos programas têm proposto articular os objetivos de segurança jurídica da posse e integração socioespacial. A experiência internacional já mostrou que, além de dever ser necessariamente articulada com políticas preventivas, para funcionar a regularização fundiária necessita ser sustentável, articulando legalização, urbanização e programas socioeconômicos. Não podemos mais ignorar a necessidade de responder na mesma escala do fenômeno para assim minimizar distorções de vários tipos. A importância do urbanismo – e das ZEIS – é central. Urbanização gradual; fazer menos, mas fazer em mais áreas; investimento maior em espaços públicos do que em melhoria habitacional: são muitas as experiências positivas nesse sentido. Uma dimensão geralmente maltratada na América Latina é sobre “como financiar a regularização”, até mesmo para atingir a escala necessária: um novo equilíbrio entre recursos financeiros, capacidade de ação, critérios técnicos, soluções coletivas (legais e outras) e senso (*timing*) político é fundamental.

“Como legalizar” é outra questão difícil, cuja resposta requer uma definição prévia quanto a “por que regularizar”: além dos tradicionais argumentos humanitários, políticos, sociais e ambientais, há também um discurso cada vez mais sólido de direitos a ser considerado. São muitas as normas constitucionais e de direito internacional que reconhecem o direito de moradia e que devem ser consideradas.

A titulação é certamente fundamental, mas deve ser promovida juntamente com a urbanização – nem antes, nem depois – para garantir segurança da posse e outros efeitos sociojurídicos. Trata-se fundamentalmente de uma questão de direito de moradia, e não necessariamente de direito de propriedade – portanto, a privatização de terras públicas não é essencial. Não se trata de atar as pessoas à terra, mas, sim, de atar a terra a uma função social de moradia social.

Há uma série de lacunas nos programas de regularização que geralmente não consideram os negócios informais existentes nas edificações, não têm regras para a legalização das construções, não tratam das áreas rurais nem dos mencionados assentamentos de “interesse específico”. A dimensão de gênero do processo é fundamental para que os direitos fundiários das mulheres sejam reconhecidos. Como mencionado, a atribuição de títulos individuais de propriedade é sempre uma possibilidade a ser considerada, mas não a única e nem sempre a melhor, sendo necessário considerar o leque existente de opções de moradia e explorar formas coletivas. Não há solução única e universal.

De fato, há um leque de alternativas jurídico-políticas a serem consideradas:

- propriedade plena individual/coletiva (por venda, doação, usucapião);
- concessão de direito real individual/coletiva, discricionária ou subjetiva;
- direito de superfície;
- contratos de aluguel social;
- permissões/autorizações de ocupação;
- ZEIS;
- direito de superfície;
- aluguel social;
- cooperativas e associações habitacionais;
- *community land trusts*/termos territoriais coletivos;
- etc.

8 Repensar a questão e seu enfrentamento

Com o avanço dos processos de produção informal do espaço urbano, os programas de regularização certamente trazem grandes benefícios para os moradores, mas já ficou claro que temos de repensar a questão crítica e profundamente.

A falta de capacidade de ação institucional tem certamente sido um grande problema, requerendo maior articulação intergovernamental, envolvimento dos diversos setores tradicionais e de novos atores, como cooperativas e associações, assim como ação comunitária com apoio técnico e jurídico. O desafio da continuidade dos programas continua sendo enorme na falta de políticas de Estado. A falta de envolvimento amplo e sistemático das comunidades tem limitado a eficácia dos programas de regularização.

Contudo, mais grave ainda é a natureza intrinsecamente excludente do marco de governança da terra urbana dominante em todos os níveis governamentais, especialmente nos municípios. Enfrentar a/intervir diretamente na estrutura fundiária é crucial. Não podemos mais aceitar o modelo perverso dominante que historicamente tem gerado um gigantesco déficit habitacional e um número astronômico de moradias precárias ao mesmo tempo em que um número igualmente enorme de terras e edificações privadas e públicas é mantido vazio ou subutilizado.

A principal lição da pandemia foi de que necessitamos urgentemente de recuperar a noção do planejamento territorial inclusivo – na qual a regularização fundiária é apenas uma parte – como dimensão crucial de um novo marco – justo, eficiente, democrático, sustentável – de governança da terra urbana. Afirmar as funções socioambientais da propriedade e o valor social da terra e da cidade; criar as condições de gestão democrática da cidade – a participação popular sendo critério para a validade jurídica das leis e das políticas, assim como dos planos, programas e projetos –; estabelecer o princípio da responsabilidade territorial do Estado e consequentes direitos coletivos dos cidadãos, essas são as condições para abraçar plenamente a agenda da reforma urbana e construir o direito à cidade.

A interpretação restritiva que tem sido dada ao tratamento da questão da regularização fundiária na esteira da aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017 não pode ser aceita sem questionamentos. Essa lei não existe em um vácuo jurídico e tem necessariamente de ser articulada com os princípios internacionais e constitucionais, bem como com o Estatuto da Cidade e outras leis urbanísticas, ambientais e sociais.

Não há soluções individuais para problemas coletivos...

Referências

FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em: 10 out. 2022.

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia; BARRUCHO, Luis. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. *BBC New Brasil*, 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em: 10 out. 2022.

SHIMIDT, Selma. Só 1% dos imóveis em favela do Rio tem título de propriedade, entregues pela Prefeitura. *O Globo*, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/so-1-dos-imoveis-em-favelas-do-rio-tem-titulo-de-propriedade-entregue-pela-prefeitura-1-25371724>. Acesso em: 10 nov. 2022.

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

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9-24, jul./dez. 2022.

Artigos

DOCTRINA

El río y los derechos a la ciudad: el caso del río Monjas en Quito

Ramiro Avila Santamaría

Doctor en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco. Master en Derecho por Columbia University (New York). Master en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco-Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñati). Abogado y licenciado en Ciencia Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Ex juez de la Corte Constitucional del Ecuador (2019-2022). Docente del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador. Autor de varias publicaciones, entre ellas: Los derechos económicos, sociales y culturales. Doctrina, jurisprudencia y normativa (Quito: UASB/Ediciones Legales, 2020), La utopía del oprimido: la naturaleza y el buen vivir en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura (Madrid: Akal, 2019), El neoconstitucionalismo andino (Quito: Huaponi, 2016), La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos (Quito: UASB, 2013), Neoconstitucionalismo transformador (Quito: Abya Yala, 2011), Derechos y garantías. Ensayos críticos (Quito: Corte Constitucional, 2010). *E-mail:* ravila67@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6794-7336>.

Resumen: Todas las ciudades del mundo se han asentado alrededor de un río. Los ríos cumplen funciones importantes para la especie humana, como proveernos de agua y alimento. Sin embargo, los ríos ahora son depósitos de basura y están contaminados. Al igual que el agua de los ríos, la seguridad y calidad de vida en las ciudades está deteriorada. El derecho juega un rol importante para transformar los ríos y las ciudades. Una herramienta innovadora es el derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que permite valorar y exigir ciudades diversas, participativas, equitativas y ecológicamente sustentables. La Corte Constitucional del Ecuador, aplicando el derecho a la ciudad, ha declarado su vulneración al haber alterado el caudal y las funciones de un río y ha encontrado soluciones integrales y complejas al problema de un río contaminado, que soporta las consecuencias de una ciudad mal planificada.

Palabras clave: Derecho a la ciudad. Ríos sujetos de derecho. Derecho transformador.

Sumario: **1** Las ciudades y los ríos – **2** El derecho a la ciudad – **3** El derecho a la ciudad en la Constitución de Ecuador – **4** El caso del río Monjas en la ciudad de Quito – Bibliografía

Los ríos son parte integrante de todas las ciudades del mundo. Los ríos, al igual que la calidad de vida de las ciudades, se han ido degradando debido a un proceso acelerado de la vida urbana. Este artículo analiza los potenciales del derecho a la ciudad para valorar y solucionar problemas complejos de las ciudades contemporáneas. Está dividido en tres partes. En la primera, se hace una mirada sobre la importancia de los ríos en las ciudades, a partir de la ciudad de Quito y de su río Machangara. En la segunda parte se analiza el derecho a la ciudad desde la doctrina. En la tercera se describe el contenido del derecho a la ciudad reconocido en la Constitución del Ecuador del año 2008. Finalmente, se describe la aplicación

del derecho a la ciudad realizado por la Corte Constitucional del Ecuador en el caso del río Monjas, en el año 2022.

1 Las ciudades y los ríos

Nací y vivo en Quito, la capital de Ecuador.

Quito es una ciudad alargada y que, si uno mira desde lejos, parece que ondula como un mar agitado. Sube y baja. Las casas se agarran de las montañas y las calles se deslizan por las quebradas. A diferencia de muchas ciudades, Quito no está en un valle sino en las montañas. Las montañas acurrucan a Quito y también la sacuden, cuando, por ejemplo, tiembla la tierra.

Quito es una ciudad conventual. Si uno camina por su centro histórico, que fue proclamado como Patrimonio Cultural de la Humanidad en el año 1978 por la UNESCO, encontrará en cada cuadra un convento, una iglesia o un altar.

Quito también tiene sus ríos. Uno de ellos, se llama el Machángara. El río nace en un monte que hace de frontera sur de la ciudad, el Atacazo, y atraviesa todo, como si fuera una arteria que alimenta y nutre a toda la ciudad. El río cumplía muchas funciones. Nos daba el agua para beber, para limpiar, para almacenar peces, para regar sembríos, para sostener los bosques, para dar vida. También, como todo río sano que recorre por la Tierra, es un paisaje bello que se presta para ser el escenario del enamoramiento, inspiración y contemplación. Uno de los poetas más grandes ecuatorianos decía esto del río:

*Machángara de menta: eres mi río.
Atraviesas mi pecho y no los prados.
Aguas de historia y lágrimas de siglos,
Mortaja de crepúsculos ahogados.
Entre casas y huertas pasajero
Caminas y murmuras entre dientes...
Sólo estamos de paso... ¿para dónde?
Dime, río Machángara sapiente:
¿Tanto esfuerzo y labor son para nada?
Seguir quiero tu ejemplo transparente...
Todos los astros y constelaciones
De los dos hemisferios: ¡oh tesoro
Para el hombre sediento que interroga
Bajo las luces del celeste coro!
Jorge Carrera Andrade ("El río de la ciudad natal", 1976)*

Seguramente el poeta Carrera dice en palabras lo que muchas personas sentían y pensaban del río: identidad ("eres mi río"), complementariedad ("atraviesas mi

pecho”), orgullo histórico (“aguas de historia”), compenetración con la naturaleza (“crepúsculos ahogados”, “murmuras”, “rio sapiente”, “seguir quiero tu ejemplo”), valoración del río (“¡oh tesoro!”) y constatación de un río sano, limpio y bello (“tu ejemplo transparente”).

No es casual que toda ciudad, sin excepción, en sus orígenes, se fundó porque había un río que daba vida al lugar.

Sin embargo, lo que en un inicio era fuente de vida y orgullo, con el tiempo y el crecimiento de la urbanización se convirtió en cloaca y vergüenza. Al mismo tiempo, significó la pérdida notable de la calidad de vida de cualquier ciudad.

La imagen de una metrópoli actual es “Ciudad Gótica” (Gotham City), lugar donde recide Batman, un personaje conocido de DC comics, que podría ser New York, Chicago, Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Paris, Madrid, Bogotá o Quito.

La ciudad es oscura, maldita, peligrosa, insegura, corrupta, violenta, decadente, grande, hacinada, pobre, desigual, sucia, ruidosa, invivible.

La imagen negativa de Ciudad Gótica nos viene a la cabeza cuando estamos en cualquier barrio marginal o populoso de nuestras ciudades, que llamamos favela, suburbio, barrio marginal, asentamiento ilegal, guasmo, chabola, población, barraca.

La forma en la que la especie humana ha decidido vivir en el siglo XXI, a diferencia del resto de nuestra historia, se llama “ciudad”. Nos hemos convertido, como especie, en sociedades urbanas.

Según datos de ONU-Habitat, un tercio de la población mundial vive en ciudades. En el año 2035 la mayoría de la población vivirá en ciudades. Cerca de 2 mil áreas metropolitanas en el mundo albergan más de 300 mil habitantes, que significa un 60% de la población urbana del mundo (ONU Habitat 2016, xii).

El reto es prevenir tener ciudades como Ciudad Gótica y cambiar esa imagen de desasosiego por una de luz, esperanza y vida.

En otras palabras, el reto es transformar nuestras ciudades. Lugares en los que nos sentimos parte, nos guste salir a caminar, tengamos todas las necesidades básicas satisfechas, exista aire puro, solidaridad, tranquilidad, en el que los niños y las niñas puedan jugar en las calles y en el que podamos hacer proyectos de vida en paz.

Transformar la realidad no es un asunto fácil. No hay fórmulas ni existen varas mágicas. Cambiar la realidad implica un proceso complejo, dinámico, integrado y planificado.

El derecho juega su rol.

2 El derecho a la ciudad

Detrás de cualquier ciudad existe un enmarañado sistema jurídico. La regulación de una ciudad se la hace desde el derecho de propiedad (derecho civil) y desde las regulaciones de las autoridades (derecho administrativo).

El derecho civil y administrativo, sin embargo, ha permitido, por autorizar, por no regular o por hacerlo de manera tardía (asentamientos informales), que nuestras ciudades se hayan convertido en “ciudades góticas”.

En los últimos años el derecho constitucional se ha metido en estas regulaciones con una herramienta poderosa: el derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad es una categoría de análisis que tiene su origen a finales de los años 60 y ha sido utilizada desde distintas miradas disciplinarias (Carrión y otro 2019, 9). En este ensayo voy a exponer con énfasis la perspectiva jurídica.

El reconocimiento constitucional de derechos ha constituido un avance jurídico para proteger a las personas y colectividades y para transformar la realidad.

Históricamente, en el Estado moderno, la titularidad de derechos y los derechos reconocidos con protección reforzada fueron, en un inicio, harto restringidos. Cuando se fundan las repúblicas en nuestra región, las personas titulares de derechos eran las ciudadanas. Y para ser una persona ciudadana se tenía que ser hombre, mayor de edad, económicamente solvente y, en algunos casos, católica. Los derechos reconocidos eran los de propiedad, con todo el aparato judicial para su exclusiva protección; y los derechos políticos, que permitían ejercer la representación de las personas en el Estado y ejercer algunas libertades.

Los titulares se fueron ampliando en muchos sentidos. Las mujeres van ganando espacio y, poco a poco, contra la voluntad de quienes ejercían poder en la sociedad patriarcal, acceden al derecho al voto, adquieren capacidad para contraer obligaciones por sí mismas y acceder a ejercer cargos públicos y de representación. Luego, las personas son titulares de derechos sin importar su condición económica, su nivel educativo, su identidad, su origen y, últimamente, su condición no humana (animales y la naturaleza). También se reconoce, además de la titularidad individual, el ejercicio colectivo de derechos.

Así mismo, los derechos se van multiplicando en tanto las nuevas personas titulares pueden visibilizar en el espacio público sus necesidades no atendidas. La revolución liberal ampliará la libertad de comercio y el derecho a la educación pública; los movimientos obreros promoverán los derechos sociales, como los derechos laborales y la seguridad social; los movimientos campesinos reclamarán la distribución de la tierra y mejores condiciones de vida en las zonas rurales; el movimiento indígena promoverá el reconocimiento de derechos específicos y colectivos, como el derecho a la autodeterminación, a la identidad, al territorio colectivo; el movimiento afrodescendiente y el GLBTIQ, la igualdad y prohibición de discriminación; por mencionar algunos derechos que progresivamente se han ido reconociendo constitucionalmente.

La ecuación es más o menos así: personas o colectivos tienen conciencia de una necesidad que merece ser atendida por el Estado, se suma la formulación

de un derecho. La consecuencia del reconocimiento de un derecho es que puede ser exigido jurisdiccionalmente. O sea, se puede demandar su incumplimiento ante un juez o jueza.

El mecanismo jurisdiccional, cuando se trata de derechos que se han reconocido en una Constitución, se suele llamar garantías constitucionales.

Las garantías son los mecanismos jurídicos establecidos para acortar la brecha que existe entre las necesidades o problemas sentidos y el derecho reconocido constitucionalmente. En este sentido, cuando hay una violación de derechos, entonces se puede usar una garantía. Cuando se demanda por una violación de derechos, el juez o jueza tiene la obligación de alterar esa realidad y hacer que el derecho constitucional se cumpla.

El reconocimiento de derechos constitucionalmente no implica el cambio de realidad de forma automática. Eso es imposible. Lo que hace el derecho es reconocer un problema o necesidad que tiene que ser atendido con particular importancia por el Estado y por el sistema jurídico.

Todos los derechos tienen dos dimensiones para su cumplimiento. La una es una dimensión que se conoce como *positiva*, que exige que el Estado o quien ejerce poder, deba tomar medidas para que se haga efectivo un derecho. Por ejemplo, el derecho a votar periódicamente exige que el Estado tenga una institucionalidad electoral, que convoque a elecciones, que autorice la postulación de candidatas, que imprima papeletas y que organice un lugar para acudir a votar. La otra dimensión se llama *negativa* y que exige que el Estado no intervenga cuando el derecho se está ejerciendo. Por ejemplo, cuando yo acudo a votar a un recinto electoral, el Estado no puede prohibir la entrada o impedir que deposite mi voto.

La exigibilidad de los derechos depende del tipo de violación al derecho. En unos casos con una simple orden o prohibición se puede garantizar el derecho, en otros casos se requiere la formulación políticas públicas con enfoque en derechos, que deben ser satisfechos con medidas que se desarrollan en el tiempo.

La Constitución del Ecuador reconoció varios derechos novedosos en su formulación y que, detrás de esos derechos, implica la existencia de personas o colectivos que tuvieron la conciencia de problemas sentidos que requerían la necesidad de un reconocimiento para alterar la realidad. Entre ellos, los derechos de la naturaleza, el derecho a la soberanía alimentaria, el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento a que no se realice una actividad extractiva donde se movilizan, el derecho de las personas migrantes a que se garantice su movilidad segura... y el derecho a la ciudad.

Cuando se entiende la lógica de que existe una realidad indeseable, se reconoce un derecho como un antídoto, se establece una garantía como mecanismo y se determina una autoridad con potestad de declarar una violación al derecho y

de alterar la situación indeseable, estamos, entonces, ante un derecho que podría denominarse con propiedad “transformador.”

No es pues un capricho reconocer derechos sino que es una estrategia para mejorar una situación real que amerita ser transformada.

3 El derecho a la ciudad en la Constitución de Ecuador

La Constitución del Ecuador del año 2008 reconoció el derecho a la ciudad en los siguientes términos:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (artículo 31)

Del enunciado Constitucional se pueden desprender los problemas que su reconocimiento pretende afrontar: las personas padecen la ciudad de múltiples formas. Menciono una, que tiene que ver con una actividad cotidiana que realizo: la movilidad no motorizada. Las ciudades están diseñadas para los vehículos motorizados privados. Las personas que caminan o se movilizan en bicicleta corren el serio riesgo de ser atropelladas o sufrir un accidente. Si a eso se le agrega que una persona puede ser asaltada, acosada, insultada, tiene un montón de sentido que la Constitución mencione la fórmula “*disfrute pleno de la ciudad.*”

Otro problema. Las ciudades están diseñadas para que, en poco tiempo, no puedan, por la misma promoción del uso individual de automotores y otras máquinas en la industria, tener agua ni aire limpio. Nuestras ciudades están contaminadas y si ahora tenemos algunos servicios públicos básicos, al ritmo de destrucción ambiental, las futuras generaciones carecerán de estos servicios o pocas personas, aquellas que cuentan con recursos económicos, lo van a conseguir. Por eso la Constitución reconoce el principio de “*sustentabilidad.*”

Sigamos con los problemas. Las grandes ciudades de América Latina reflejan uno de los peores males de la región: la inequidad social. En muchas calles se puede apreciar los rostros de la pobreza y, al mismo tiempo, la hostentación de los pocos ricos. Personas que duermen en las calles, que mendigan, que son trabajadoras informales, hacen que sea un imperativo el otro principio constitucionalmente reconocido en el derecho a la ciudad: “*la justicia social.*”

La diversidad es una característica de nuestras ciudades. La ciudad es un espacio en el que conviven personas pobres, migrantes, con diversidad sexo-genérica, artistas urbanas, grafiteras, rockeras, punckeras, trabajadores urbanas,

evangelistas, indígenas y más. El problema es que quienes creen que representan a la mayoría y suelen abrazar valores conservadores, suelen ser intolerantes ante las diferencias. En este contexto, se aprecian actitudes y prácticas discriminatorias. Por eso tiene sentido el principio de “*respeto a las diferentes culturas urbanas.*”

La tendencia a la urbanización marcada en este siglo se debe en parte a la desvalorización de lo rural. En el mundo rural los trabajos del campo, como sembrar o cosechar, son mal remunerados; se considera que lo rural es “subdesarrollado”; los servicios públicos, como las escuelas, las alcantarillas o el transporte, son inexistentes o, cuando existen, deficientes y de menor calidad que en la ciudad; los servicios de salud son lejanos y mal abastecidos. Esto representa uno de los más graves problemas a futuro. En nuestras ciudades, que tienen precarias industrias alimenticias, dependemos del campo. A pesar que pudimos constatar la importancia del campo en esta época de pandemia por el COVID-19, y que eso fue lo que alimentó a nuestras ciudades, la exclusión al mundo campesino es un hecho. Por eso tiene sentido afirmar como un principio del derecho a la ciudad, el “*equilibrio entre lo urbano y lo rural.*”

Hace un rato afirmamos que la ventaja de ampliar la titularidad de derechos es que se puede ampliar, al mismo tiempo, el espectro de necesidades que tienen que ser atendidas mediante el derecho y por el Estado. En este mismo sentido, para que se puedan ubicar los problemas en una ciudad, hay que enunciarlos y demandarlos. Para ello, quienes sufren de necesidades insatisfechas, tienen que tener un espacio donde reclamar lo que necesitan. El sistema que permite el conocer y debatir los problemas de una comunidad se llama “democracia”. No tiene sentido una democracia si el espacio para debatir asuntos de interés general es de acceso privilegiado o no permite la mayor participación posible. Una ciudad con grandes inequidades y exclusiones, como las nuestras, demuestran que tienen democracias insuficientes y poco representativas. Otro problema grave. Por eso, la Constitución reconoce que “*el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática*” y “*en el ejercicio pleno de la ciudadanía.*”

Las ciudades contemporáneas son reflejo del desarrollo del capitalismo. Uno de los mecanismos de acumulación es mediante “*prácticas predatorias y de desposesión*” (Harvey, 189). El instrumento para garantizar ciudades individualizadas, atomizadas, excluyentes es reconocimiento y protección privilegiada de la propiedad privada. No es casual, por ejemplo, que las ciudades de América Latina se acentaron en ciudades de pueblos indígenas prehispánicos y que muchos centros históricos pertenecieron en su origen a españoles, luego a criollos y acabaron siendo propiedad de mestizos ricos. Por eso, pensar en que se deben crear mecanismos para que la propiedad acumulada pueda ser compartida o que sobre ella se pague tributos es lo que se conoce ahora como “*función social*” de la propiedad.

Finalmente, la propiedad que en un inicio implicaba un derecho absoluto para ejercer tres atributos sobre ella: uso, abuso (hacer lo que uno quiera con la propiedad, desde sembrarla, construir y depredarla) y disposición (comprar o vender), ahora también tiene una restricción ambiental. Si, por ejemplo, se hace una urbanización se obliga a tener un espacio verde; no se pueden talar ciertos árboles; no se puede conceder permisos de construcción en áreas verdes protegidas. Esto se llama “*función ambiental*” de la propiedad.

Tanto la función social como ambiental se encuentra en el reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad.

En suma, el derecho a la ciudad reconoce, por su solo enunciado, profundos, graves y continuos problemas de nuestras ciudades, y son una estrategia, desde lo jurídico y mediante las garantías constitucionales, para superarlos y transformarlos.

4 El caso del río Monjas en la ciudad de Quito

El río Monjas es un río que nace en una montaña que se llama el Pichincha. Es un río que no llamó la atención en la ciudad por muchísimos años porque se consideraba un río alejado y que estaba a las afueras de la ciudad.

La ciudad creció. Barrios pobres se acentaron alrededor del río, incluso en sus quebradas, y el río, como suele pasar, se convirtió en una cloaca y sus quebradas en un basurero. El río aumentó desproporcionadamente su caudal. Las aguas que recibe el río actualmente son las de lluvia, que no se percola en el suelo por efecto de la pavimentación de las calles; y las aguas servidas, por las alcantarillas. El río ahora es turbio, apesta y es como una “bestia” enfurecida.

El lecho del río no puede soportar toda el agua que recibe de cientos de miles de personas que botan su agua y basura en el río. La consecuencia es que el río busca su lecho y, en esa búsqueda, está originando un proceso de erosión sin precedentes. Su lecho se ha profundizado en varias decenas de metros, se ha ensanchado su cauce y se ha “tragado” el terreno que antes era aledaño a las quebradas. Muchos puentes, sembríos y casas se ha llevado el río.

Hay una casa, que fue propiedad de una de las personas relacionadas con la independencia de Ecuador en el siglo XIX (Hacienda Carcelén), que fue declarada “patrimonial”, que no puede ser destruida y debe ser protegida, que está cerca de ser llevada por el río Monjas. Los actuales propietarios de esta casa demandaron al municipio por la erosión provocada por el río Monjas y afirmaron que esta erosión afectaba a sus derechos al ambiente sano, vida, salud y vivienda.

La Corte Constitucional del Ecuador conoció esta demanda y expidió una sentencia el 19 de enero del año 2022. En lo que viene se explicará el contenido de la sentencia con énfasis en el desarrollo del derecho a la ciudad y la utilidad

que tuvo la invocación a este derecho para resolver la causa de una forma integral y en el corto y largo plazo.

El derecho a la ciudad es complejo y tiene, como se ha visto, varios componentes. Un problema, que es visto por la ciudadanía, como una cuestión de una casa patrimonial y con una lógica de propiedad privada amenazada por un río, puede ser abordado integralmente por una categoría jurídica. El derecho a la ciudad permitió mirar las múltiples causas que provocan la contaminación y la erosión; de igual modo, permitió explorar y encontrar las múltiples soluciones que son requeridas para restaurar al río (Corte Constitucional 2022, párr. 99).

Si el problema se abordaba desde las necesidades de quienes demandaban, la solución, como fue propuesta en la misma demanda, era tan simple como entubar el río, rellenar la quebrada y construir un parque hasta la altura de la casa patrimonial. La solución “gris” (por el cemento) propuesta resolvía el problema de la propiedad afectada, pero, como suele decirse, “se pateaba la pelota para adelante”. O sea, la erosión continuaba y las casas que no demandaron seguían con el problema. Esta solución, además, no resolvía el problema de la contaminación ni de sus causas.

La solución “gris”, por otro lado, es una solución siempre a corto plazo. El cemento se deteriora y afecta irremediablemente el ecosistema de una quebrada cuando se convierte en desecho.

La Corte Constitucional, para salir de esa mirada individual y de una solución a corto plazo, recurrió al derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene cuatro elementos: económico, político, cultural y natural.

El *económico* se refiere a la distribución de recursos y servicios en una ciudad. Cuestiones como el espacio público, la infraestructura, los servicios de saneamiento, la protección de espacios naturales, debe ser equitativa (Corte Constitucional 2022, párr. 104-106).

El *político* tiene que ver con la gestión democrática de la ciudad y con el ejercicio de ciudadanía.

El *cultural* se refiere a la diversidad social, que se manifiesta en las múltiples diferencias sociales que existen entre quienes viven en una ciudad.

El *natural* tiene relación con la relación entre la ciudad y la naturaleza; relación que debe tender a la armonía.

La Corte relaciona la inadecuada planificación, que impide la realización y el cumplimiento de los componentes mencionados, con el derecho a la ciudad. El problema de la urbanización acelerada, que no ha podido regular los asentamientos de forma adecuada, de la quebrada y del río contaminado se produce por una falta o inadecuada planificación.

El cuarto elemento, el natural, tiene estrecha relación con otros derechos reconocidos en la Constitución, como el derecho al ambiente sano, el hábitat seguro,

el derecho al agua, el derecho al desarrollo sostenible y los derechos de la naturaleza. Cada uno de estos derechos tienen mención y desarrollo en la sentencia.

El *derecho al ambiente sano* se vulnera cuando se hace descargas de agua contaminada en cantidades mayores a las del caudal natural del río, que son las que han provocado la erosión acelerada. La erosión, a su vez, pone en riesgo la seguridad habitacional de las casas que se han construido cerca de la quebrada (Corte Constitucional 2022, párr. 70-81).

El *derecho al agua* consiste en el acceso a fuentes de agua que sean salubres. Si el río que cruza la ciudad tiene agua que no puede ser consumible, genera un desequilibrio en el ecosistema. Si no se puede consumir el agua accesible y si está contaminada, se vulnera el derecho al agua (Corte Constitucional 2022, párr. 83-88).

El *derecho al desarrollo sostenible* se lo relaciona con el derecho al desarrollo, entendido como las condiciones encaminadas a la realización de los derechos humanos, además con evitar comprometer el futuro de otras generaciones. Para ello, se debe promover el equilibrio urbano, el uso del suelo adecuado y el tratamiento de las aguas que se. Descargan en el río. En consecuencia, se debe preservar las funciones ecosistémicas del río para lograr el desarrollo sustentable. En el caso, la urbanización sin planificación (“mancha urbana”) y las descargas de aguas servidas en el río vulneran el desarrollo sustentable (Corte Constitucional 2022, párr. 92-98).

Los *derechos de la naturaleza* permiten ver al río desde su ciclo vital, su estructura, sus funciones y su proceso evolutivo. Se reconoce que los ríos tienen una compleja relación con el ecosistema y conexiones con el entorno de forma longitudinal, lateral y vertical. Se afirma que no es necesario un reconocimiento jurídico para proteger todos los elementos de la naturaleza, pero que, en un caso concreto, permite especificar las circunstancias de un elemento de la naturaleza. En este sentido, un río tiene un nombre, una historia, una estructura específica y unas funciones. Para este conocimiento y para la determinación de las medidas de reparación, la Corte Considera que es necesario declarar sujeto de derechos (Corte Constitucional 2022, párr. 118-124).

La Corte declaró que el río Monjas es sujeto de derechos. Al tener derechos como el respeto a su existencia, al equilibrio, a su cauce natural, y al constatar el deterioro por el crecimiento desmedido de su caudal y la contaminación, la Corte declaró la violación de los derechos de la naturaleza del río Monjas y que tiene derecho a la reparación integral (Corte Constitucional 2022, párr. 125-134).

La Corte, finalmente, dispuso varias medidas de reparación: estabilizar las aguas del río Monjas para que recupere su cauce natural; definir y aplicar un plan a corto, mediano y largo plazo, con participación de las personas que están siendo afectadas por la situación del río, para atender la emergencia provocada por la erosión acelerada; para evitar que los hechos se repitan al futuro, el gobierno local deberá expedir una ordenanza “verde” (proteger bosques y fomentar áreas verdes)

y “azul” (descontaminar el río y dividir las aguas de lluvias de las aguas servidas). También dispuso que el gobierno local debe promover una veeduría ciudadana para que vele por el cumplimiento de la sentencia y los derechos del río y de las personas a la ciudad (Corte Constitucional 2022, párr. 150-158).

Abstract: Every city in the world has settled around a river. Rivers have important functions for the human specie, such as providing us with water and food. However, rivers are now garbage dumps and polluted. Like river water, the safety and quality of life in cities is deteriorating. Law plays an important role in transforming rivers and cities. One innovative tool is the Right to the City. The Right to the City is a collective right that allows us to value and demand diverse, participatory, equitable and ecologically sustainable cities. The Constitutional Court of Ecuador, applying the Right to the City, has declared its violation by altering the flow and functions of a river and has found comprehensive and complex solutions to the problem of a polluted river, which bears the consequences of a poorly planned city.

Keywords: Right to the city. Rivers as rights holders. Transformative Law.

Bibliografía

CARRERA, Jorge. Andrade, *Obra Poética Completa*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1976, pp. 154-155.

CARRIÓN, Fernando, y Manuel DAMMERT-GUARDIA. “El derecho a la Ciudad: una aproximación”, en Fernando Carrión y Manuel Dammert-Guardia. *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (Lima: IFEA, Clacso, Flacso-Ecuador, 2019).

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. *Sentencia N. 2167-21-EP/21*, 19 de enero de 2022.

HARVEY, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Akal, 2013).

ONU HABITAT. *La Nueva Agenda Urbana*. Kenia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos, 2016.

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

SANTAMARÍA, Ramiro Avila. El río y los derechos a la ciudad: el caso del río Monjas en Quito. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 27-37, jul./dez. 2022.

A destruição criativa neoliberal contra o Setor Comercial Sul em Brasília

Alexandre Bernardino Costa

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Humanos e Cidadania – CEAM/UnB. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3198-6058>.

Willy da Cruz Moura

Doutorando em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Mestre em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília (UnB). Analista Legislativo do Senado Federal. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7634-5799>.

Resumo: Questionam-se os impactos de proposta do Governo do Distrito Federal para inserir o uso habitacional no Setor Comercial Sul. O artigo busca demonstrar que a iniciativa, apresentada no bojo de um projeto de revitalização da centralidade com alegada motivação de interesse público, tem como único mote o favorecimento do mercado da construção civil e a especulação imobiliária, acarretando, no mais, prejuízos potencialmente irreversíveis de ordem urbanística, social e cultural. A abordagem, ao contrapor a motivação do governo ao conteúdo de parecer do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) que suspendeu a tramitação do processo, revela premissas fáticas falsas, falácias argumentativas e alegações incongruentes que desnudam uma tentativa de destruição criativa e formação de consenso típica do neoliberalismo contemporâneo, conforme estrita receita de violação do direito à cidade denunciada pela crítica neomarxista revisitada pelo texto. Expõem-se os riscos à população do setor (não residente), às atividades culturais e ao bem público consubstanciado no patrimônio cultural, ressaltando a importância da ocupação popular da rua.

Palavras-chave: Direito à cidade. Neoliberalismo. Destruição criativa. Brasília. Patrimônio histórico.

Sumário: **1** Introdução – **2** Projeto Viva Centro! – **3** Neoliberalismo e destruição criativa – **4** A formação de consenso – **5** Argumentos contrários e o parecer do Iphan – **6** Observações finais – **7** Conclusão – Referências

O Iphan devia sugerir [...] o que fazer então com o Setor Comercial Sul, que vive uma crise cujos comerciantes que lá estão completamente insatisfeitos porque o local é bastante perigoso, é tomado às vezes por pessoas em situação de rua que precisam de amparo, e aí você tem aqueles prédios desocupados, enormes, sem uma função social, deixando a nossa cidade mais feia. E aí?

(Matheus Ribeiro, apresentador do noticiário local DF Record)

1 Introdução

O Governo do Distrito Federal (GDF) lançou um projeto de revitalização da Zona Central de Brasília cuja intervenção mais significativa é a introdução do uso residencial no Setor Comercial Sul (SCS), o que sempre foi vedado. Alega-se que essas novas unidades estimulariam o comércio local, movimentariam a vizinhança, trariam segurança e reduziriam um déficit habitacional. A administração ofereceria, ainda, uma contrapartida de reservar parte desses imóveis para políticas sociais. No entanto, afora o próprio desvirtuamento do tombado Plano Piloto de Lucio Costa, a iniciativa gerou contestações em setores da sociedade que alegam inconsistência da motivação e o mascaramento de um real objetivo de favorecer a construção civil e a especulação imobiliária, causando impactos urbanísticos, sociais e culturais negativos. Já outra parcela da população, além de concordar com os argumentos explicitados pelo Governo, vislumbra oportunidade de investimento e superação de entraves normativos a possibilidades de desenvolvimento.

Contrariando expectativas políticas, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) emitiu parecer minucioso em que apontou deficiências e contradições da proposta, solicitando esclarecimentos e complementação para uma nova análise. A paralisação do processo afigura-se, portanto, uma oportunidade para aprofundar o até agora superficial debate do problema e avaliar quais impactos – inclusive os positivos, se houver – a inserção do uso residencial no SCS traria para a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB), a política habitacional, o setor imobiliário, o cotidiano, a população local e o espaço de cultura ali compreendido.

Este artigo foi elaborado no percurso de uma pesquisa maior sobre disputa de espaços e processos culturais na noite de Brasília, e acredita-se que o problema em questão é exemplificativo de uma postura histórica da administração local no sentido de sacrificar espaços de cultura com a disseminação de imóveis residenciais. Nessa percepção, mediante a mencionada avaliação de prejuízos e benefícios, busca-se demonstrar que a argumentação para a dita revitalização do SCS basicamente se restringe à introdução do uso residencial para favorecer a construção civil e a especulação imobiliária, sem correspondente impacto positivo de políticas públicas e com danos potencialmente irreversíveis para a preservação do CUB, o planejamento urbano, a população local e a cultura urbana, especialmente a noturna.

Para tanto, organizou-se a apresentação da motivação oficial constante dos documentos públicos que tratam do Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, denominado Viva Centro!, a saber: o Processo nº 00390-00007096/2020-24, do GDF, em especial o Memorando nº 9/2020 – SEDUH/SCUB, que marcou

sua abertura e expôs as linhas gerais de motivação; e a minuta do projeto de lei complementar proposto (anteprojeto). Por tratar-se de um estudo de caso recente, valeu-se de veículos de comunicação de grande alcance para ordenar e atestar a cronologia dos fatos associados. Demandou-se uma pesquisa legislativa de apoio para compreender os exatos termos do arcabouço normativo que sustenta o tombamento do qual muito se fala e pouco se circunstancia. Minudenciado o contexto e auxiliando-se do parecer do Iphan que suspendeu o processo, seguiu-se à desconstrução da argumentação do Governo, mediante a demonstração das premissas fáticas falsas, inconsistências de lógica interna (incluindo falácias) ou incongruência entre alegação e realidade exógena. Restando de pé tão somente a intenção de introduzir o uso residencial, revisou-se bibliografia crítica ao neoliberalismo para caracterizar um caso típico de destruição criativa e formação de consenso denunciado por essa literatura.

Expressamos numa qualificada síntese de Wendy Brown a compreensão de neoliberalismo utilizada como referencial teórico:

O neoliberalismo é comumente compreendido como um conjunto de políticas econômicas que promove ações sem restrição, fluxos e acumulações de capital por meio de tarifas baixas e impostos, desregulamentação das indústrias, privatização de bens e serviços previamente públicos, desmonte do Estado de bem-estar social e a destruição do trabalhismo organizado. Foucault e outros nos ensinaram também a compreender o neoliberalismo como uma racionalidade governamental que gera tipos distintos de sujeitos, de formas de conduta e de ordens de sentido e valor social. Diferentemente da ideologia – uma distorção ou mitificação da realidade – a racionalidade neoliberal é produtiva, formadora do mundo: ela coloca sob um viés econômico cada esfera e empenho humano e substitui por um modelo de sociedade baseada num contrato social produtor de justiça por uma sociedade concebida e organizada como mercados, com Estados orientados pelas necessidades do mercado (BROWN, 2019b, p. 20).

Este artigo, concentrado num eixo mais estritamente econômico da destruição criativa e financeirização especulativa neoliberal, vale-se primordialmente da vertente crítica neomarxista, “focada nas instituições, políticas, relações e efeitos econômicos”, “atenta aos novos e espetaculares poderes do capital global que aquele enuncia e edifica” (BROWN, 2019a, p. 32), entendendo, porém, conforme outra lição de Brown, que “essas duas abordagens [não são] opostas ou redutíveis à compreensão materialista versus ideacional do poder e da mudança histórica, mas [...] diferentes dimensões das transformações neoliberais que têm ocorrido em todo o mundo nas últimas quatro décadas” (BROWN, 2019a, p. 32).

2 Projeto Viva Centro!

Sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh), o Governo do Distrito Federal (GDF), em outubro de 2020, abriu processo¹ referente ao Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, denominado Viva Centro!, disponibilizando um texto preliminar de projeto de lei complementar e expedindo convocação geral para audiência pública a ser realizada em novembro daquele ano. Ainda em outubro, encaminhou o projeto ao Iphan para que emitisse parecer.²

No memorando que marcou a abertura do processo no GDF, a Seduh expõe linhas gerais da motivação do programa, que transcrevemos na literalidade para evitar agregar alguma consistência lógica ao encadeamento a seguir:

O Setor Comercial Sul, como um setor que agrega diferentes atividades e pessoas, tem passado ao longo dos anos por um processo de esvaziamento e conseqüente obsolescência de seus prédios e espaços urbanos. Entende-se, portanto, que ações isoladas não são suficientes para resgatar a função de centro urbano no Setor Comercial Sul, é necessária uma visão integrada das iniciativas de revitalização e um olhar para as oportunidades do momento que estamos vivendo. Há uma busca por uma nova forma de interação com a cidade. Um setor exclusivamente comercial vai de encontro à dinamização que um centro de cidade demanda. A inserção de outros usos e o fortalecimento dos existentes é essencial para o resgate da função agregadora de um centro urbano, bem como ao atendimento a novos arranjos populacionais e urbanísticos.³

O projeto de lei complementar teria por objetivo central “dinamizar a área e resgatar a função de centro urbano, elemento fundamental da Escala Gregária do Conjunto Urbanístico de Brasília, aliado à promoção do desenvolvimento econômico e à apropriação cultural e social do espaço”, e, por objetivos específicos:

- I – fortalecer as atividades características da escala gregária do SCS;
- II – consolidar o SCS como referência em cultura e inovação;
- III – requalificar os espaços urbanos;
- IV – renovar edificações degradadas e obsoletas;
- V – proporcionar espaços de convívio e tratar os espaços de conflito;

¹ DISTRITO FEDERAL. Governo. *Processo n. 00390-00007096/2020-24*. Disponível em: tinyurl.com/5923zye5. Acesso em: 9 nov. 2021.

² BRASIL. Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Distrito Federal. *Processo n. 01551.000251/2020-72*. Disponível em: tinyurl.com/8mv2c5fk. Acesso em: 9 nov. 2021.

³ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Memorando n. 9/2020 – SEDUH/SCUB*. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/05/Processo-SEI-0039000007096202024.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2021.

VI – diversificar usos, com inserção do uso habitacional, visando evitar o esvaziamento fora do horário comercial;

VII – promover a oferta de habitação de interesse social em local dotado de infraestrutura e próximo à concentração de emprego;

VIII – reduzir os deslocamentos casa-trabalho.⁴

O que salta aos olhos no conjunto é a inserção do uso habitacional no Setor, atualmente vedado em virtude do art. 8º, III, do Decreto nº 10.829/1987 do Governo do Distrito Federal (editado para regulamentar o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, no referente à preservação da concepção urbanística de Brasília), e do art. 7º, inciso III, da Portaria nº 314/1992 do Iphan (visando proteger o Conjunto Urbanístico de Brasília, então tombado nos termos da decisão do Serviço do Patrimônio Histórico Artístico e Nacional do Ministério da Cultura, com vistas às exigências da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco). Ambos possuem a mesma redação:

Nos demais setores referidos no artigo anterior [entre eles, o SCS] o gabarito não será uniforme, sendo que nenhuma edificação poderá ultrapassar a cota máxima de 65,00m (sessenta e cinco metros), *sendo permitidos os usos indicados pela denominação dos setores de forma diversificada*, ainda que se mantenham as atividades predominantes preconizadas pelo Memorial do Plano Piloto. (Grifos nossos)⁵

A construção é confusa, mas há entendimento pacífico, informado ainda por Lucio Costa (1987) em *Brasília Revisitada*, texto que constitui anexo ao mencionado decreto sobre não se “insistir na excessiva setorização de usos no centro urbano – aliás, de um modo geral, nas áreas não residenciais da cidade, exceтуando o centro cívico”. O Plano Piloto teria proposto “apenas a predominância de certos usos, como ocorre naturalmente nas cidades espontâneas” (COSTA, 1987). A arquiteta e urbanista Tânia Batella lembra que inexistente qualquer previsão de habitações fora da escala residencial (SANT’ANNA, 2020a). Mesmo os partidários da pretensão de introduzir o uso habitacional de imóveis no SCS concordam que o uso diversificado conforme a denominação dos setores não inclui o habitacional,

⁴ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Projeto de Lei Complementar (Minuta)*: Dispõe sobre o Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, denominado Viva Centro!, da Região Administrativa do Plano Piloto do Distrito Federal – RA-I. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Minuta-PLC-Viva-Centro_-Audiencia-Publica.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁵ DISTRITO FEDERAL. Governo. *Decreto nº 10.829, de 14/10/1987*: Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/15139/Decreto_10829_14_10_1987.html. Acesso em: 9 nov. 2021; BRASIL. Instituto do Patrimônio e Histórico Artístico Nacional. *Portaria nº 314, de 08/10/1982*. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Portaria_n_314_de_8_de_outubro_de_1992.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

tanto que ora trabalham para subverter a proibição. Assim, a minuta do projeto de lei complementar proposta pela Seduh prevê expressamente:

Art. 12. Fica permitido o uso habitacional multifamiliar na área de intervenção do Programa definida no art. 2º desta Lei, desde que atendidos os termos deste Programa e sua regulamentação pelo Poder Executivo.

§1º A alteração para o uso habitacional será permitida na forma da regulamentação, mediante processo de credenciamento dos interessados, com ampla divulgação, e adoção de critérios de seleção que priorizem as melhores contrapartidas e condições de oferta de habitação de interesse social.

§2º A inserção do uso habitacional não inviabiliza outros usos concomitantes na mesma unidade imobiliária.

§3º A habilitação de projetos de modificação de edificações ou unidades imobiliárias para uso habitacional, condicionada ao limite disposto no inciso II do art. 6º, compete ao órgão gestor do planejamento urbano e territorial do Distrito Federal.⁶

Notável como todos os já mencionados objetivos específicos do projeto de lei complementar buscam, expressa ou indiretamente, inserir o uso habitacional no SCS, embora se reforcem a predominância do comercial (art. 4º, I, “b”) e a preferência nos conflitos para este em detrimento daquele (art. 4º, §2º).⁷

A habitação constitui um dos cinco eixos estratégicos do programa e teria como diretrizes:

I – dinamização do Setor com a *inserção do uso habitacional* em até 30% da área total construída da área de intervenção do Programa, excluídos térreo, sobreloja e subsolo dos edifícios;

II – *oferta de uso habitacional* vinculada ao atendimento prioritário da população com faixas de renda familiar de até 12 salários mínimos;

III – adoção de incentivos e contrapartidas que viabilizem a destinação de, no mínimo, 25% da área admitida para uso habitacional em unidades para *moradia da população de baixa renda*, na forma de doação de imóveis à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB para utilização em Locação Social ou outros programas sem transferência de propriedade;

IV – em caso das unidades doadas como contrapartida, priorização, pela CODHAB, no *atendimento aos ambulantes, comerciários e outras pessoas que contribuem para a vitalidade do SCS*;

⁶ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Projeto de Lei Complementar (Minuta)*: Dispõe sobre o Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, denominado Viva Centro!, da Região Administrativa do Plano Piloto do Distrito Federal – RA-I. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/05/Minuta-PLC-Viva-Centro_-Audiencia-Publica.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁷ *Id. Ibid.*

V – oferta de linhas específicas de *financiamento* destinadas à *aquisição do imóvel* e à *adequação ao uso habitacional*, para as unidades imobiliárias de interesse social;

VI – definição de instrumentos urbanísticos e regramentos específicos para *compatibilização entre os diversos usos e atividades*;

VII – *limitação de 60m²* como área máxima da unidade habitacional, excluindo área comum e garagem;

VIII – *dispensa da exigência de vagas de veículos* para uso residencial e proibição de acréscimo de ampliação de área de estacionamento nos edifícios existentes;

IX – obrigatoriedade de *atividade econômica no pavimento térreo*. (Gri-fos nossos)⁸

Os demais eixos estratégicos para o Programa são qualificação dos espaços urbanos, inserção social, fortalecimento cultural e desenvolvimento da economia local, mas o advento da habitação continua a atravessar quase todos. O de inserção social expõe diretrizes para a população vulnerável do local – leia-se: população em situação de rua –, já que não há residências no SCS. O pagamento de outorga onerosa de alteração de uso (Onalt), no caso de mudança para uso residencial, consistiria na doação de unidades à política habitacional do Distrito Federal, voltadas a programas que não permitem a transferência de propriedade. Os valores residuais, na forma de pecúnia, seriam destinados à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab) e ficariam vinculados à compra de Unidades Habitacionais de Interesse Social na área de intervenção do Programa.⁹

O eixo de fortalecimento cultural adianta os previsíveis conflitos pela existência de moradores nesse setor, célebre por eventos culturais no período noturno não apenas pela centralidade, mas justamente por não dispor de vizinhança sedentária; a minuta intenciona garantir atividades nesses horários alternativos e flexibilizar limites sonoros. Outro eixo, o de desenvolvimento da economia local, prevê incentivos fiscais e tributários para comércios de pequeno porte, já vislumbrando uma supervalorização imobiliária no local. Mas tudo posto em forma de meras diretrizes.¹⁰

O eixo de qualificação dos espaços urbanos traz um rol de usuais estratégias propagandeadas para a criação de bairros: acessibilidade, segurança, meio ambiente, mobilidade urbana e demais melhorias dos espaços públicos. O de desenvolvimento da economia local, igualmente: atratividade a novos negócios, incentivo a empreendimentos e dinamismo, economia criativa. Na prática: renovar edificações degradadas e obsoletas, calçadas, iluminação, reprogramação visual, projetos de *retrofit*, incentivos e linhas de financiamento para reforma.¹¹

⁸ *Id. Ibid.*

⁹ *Id. Ibid.*

¹⁰ *Id. Ibid.*

¹¹ *Id. Ibid.*

O Viva Centro! prevê a criação de um comitê de gestão participativa, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva composto por representantes do poder público e da sociedade civil. As fontes de recursos do programa (salvo a generalização de “outras fontes que lhe forem atribuídas”) são exclusivamente públicas (federais ou distritais). A regulamentação adviria por decreto do Governo do Distrito Federal em até cento e oitenta dias a contar da publicação da lei.¹²

O GDF, pois, buscou antecipar-se e resguardar-se em relação ao tipo de críticas que “revitalizações” costumam receber. Invocam gregarismo, fomento à cultura, em especial à vida noturna; proteção à população de rua e aos comerciantes locais, com reserva de imóveis para locação social e incentivos fiscais e tributários; valorização do patrimônio material e imaterial, com a preservação de elementos arquitetônicos, e uma pretensa gestão participativa. Essas disposições, porém, não passam disso (ainda que saíssem do papel, do que tampouco se tem garantia): questões laterais em relação à intenção central da exploração imobiliária do setor, promovida com recursos públicos.

3 Neoliberalismo e destruição criativa

A “destruição criativa”¹³ alvo da crítica ao neoliberalismo não é a originalmente cunhada por Joseph Schumpeter ([1911] 1997; [1942] 1961), referente, com efeito, à necessidade do capitalismo de constantemente destruir o que existe para em sequência reconstruir, mas restrita à iniciativa de um empreendedor inovador que, de tempos em tempos, revolucionaria o processo produtivo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 147; CARDOSO, 2018, p. 573-574). Na literatura recente, a destruição criativa é, da mesma forma, um fundamento da produção contemporânea, manifestado na obsolescência dos valores de uso. No entanto, decorre como consequência intrínseca das contradições da reprodução econômica do capital, em busca de reduzir os tempos de produção e consumo (CARDOSO, 2018, p. 573). Para Harvey ([1989] 2005), sendo ela parte dos processos de renovação das relações capitalistas, abate-se também sobre a produção intelectual e cultural e surge como elemento das mudanças do padrão de acumulação, criando novos canais de exploração e novas formas de consumo, inclusa a renovação das paisagens (CARDOSO, 2018, p. 574). Cardoso (2018, p. 575) realça uma inflexão de Harvey em *O enigma do capital* ([2010] 2011, p. 150-173), em que a destruição surge não mais como tendência particular da reprodução e acumulação do capital, mas da produção social ou, simplesmente, da identidade entre consumo e destruição

¹² *Id. Ibid.*

¹³ Ou “destruição criadora”, como preferem algumas traduções a deixar mais claro que criativo é o que destrói, e não o que é destruído (mas optaremos pelo outro termo unicamente em virtude de sua maior difusão).

da natureza. Um debate, no entanto, muito restrito a causas e negligente quanto aos efeitos. Especificamente quanto à racionalidade e à governamentalidade neoliberal, Harvey ([2005], 2014, p. 13) acrescenta que:

O processo de neoliberalização [...] envolveu muita ‘destruição criativa’, não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões de trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos do coração.

Nesse amplo alcance, importa a leitura de Harvey sobre a destruição criativa como nexos das variações históricas de reconstrução do ambiente construído e da renovação das paisagens como campo específico da reprodução do capital (CARDOSO, 2018, p. 575), especialmente nas peculiaridades subsumidas pelo sistema neoliberal, cuja ética individualista torna muito mais difícil de manter “os ideais de identidade urbana, cidadania e pertença, de uma política urbana coerente” (HARVEY, [2005] 2014, p. 49). A absorção do excedente por meio da transformação urbana que resulta na destruição criativa tem uma dimensão de classe, pois recai preferencialmente sobre a parcela vulnerabilizada da população, frequentemente demandando violência, ainda que simbólica, materializada em um higienismo mal disfarçado de saúde e segurança públicas. O autor invoca a bicentenária lição de Engels, para quem o único método da burguesia para resolver o problema da moradia é transferir os problemas de lugar a cada nova tentativa (HARVEY, [2005] 2014, p. 49-50).

No Brasil, o modelo neoliberal de cidade chegou com certo atraso, quando empreendimentos faraônicos já experimentavam ocaso ou abandono, como no Parque das Nações, em Lisboa, ou na Esplanada de La Défense, em Paris, e como aliás já se pode atestar na inviabilidade retumbante da nova zona portuária e da Vila Olímpica do Rio de Janeiro. O receituário é algo padronizado e implica:

A destruição do aparato urbano existente (incluindo as instituições, a legislação e a própria estrutura física da cidade); a criação de novas estruturas urbanas, incluindo o marco regulatório, que sejam condizentes com a lógica neoliberal; e a consequente manutenção dos arranjos existentes que sejam necessários e funcionais à realização desse projeto (MACHADO, 2017, p. 37).

O modelo de cidade neoliberal propõe uma política urbana localizada, que sobrepõe o “lugar” em relação ao território, com a assunção dos custos e riscos pelo poder público em favor dos empreendimentos privados (MACHADO, p. 24-25),

higienista, deslocadora, autoritária, aculturada e inconsequente. A cartilha é rigorosamente verificável no projeto Viva Centro!.

4 A formação de consenso

David Harvey ([2005] 2014, p. 49-73) explica como foi necessária a construção de um grande consentimento popular, por canais diversificados, para a grande virada neoliberal a partir dos anos 1970: fortes influências ideológicas nas corporações, nos meios de comunicação e nas instituições da sociedade civil (universidades, escolas, igrejas e associações profissionais); a organização, apoio e financiamento de bancos de ideias; a cooptação de meios de comunicação, intelectuais, partidos políticos e poder do Estado à maneira de pensar neoliberal como único caminho para a liberdade (HARVEY, [2005], 2014, p. 49-50). Brown (2019b, p. 20) ressalta que, “na medida em que a racionalidade neoliberal se transforma em nosso senso comum generalizado, seus princípios não governam somente por meio do Estado, mas permeiam os locais de trabalho, as escolas, os hospitais, as academias, as viagens aéreas, o policiamento e toda forma do desejo e decisões humanas”.

Harvey ([1989] 2005, [2003] 2015, [2005] 2014, [2006] 2017, [2010] 2011, [2012] 2014) detém-se a análises de como essa governamentalidade implantou-se nas cidades, cada qual com suas peculiaridades geográficas e históricas, em processos diversos e que se multiplicam e se renovam incessantemente. Fernanda Amim Sampaio Machado (2017, p. 33) destaca que “o planejamento urbano neoliberal depende necessariamente da formação de um consenso capaz de legitimar não só a alocação de investimentos em projetos empreendedoristas, mas também toda e qualquer intervenção realizada pelo Poder Público, inclusive por emprego da violência”. A autora expôs como a realização de megaeventos (Copa do Mundo e Olimpíadas) na cidade do Rio de Janeiro na última década serviu de pretexto conjuntural para que um consenso público permitisse o abandono do modelo do Estado administrativista em favor do Estado empreendedor e afastasse questões tradicionalmente consideradas como possíveis entraves para projetos neoliberais de reestruturação urbana, como a expulsão de habitantes de comunidades para a construção de equipamentos destinados à prática desportiva durante quinze dias de evento.

No Distrito Federal, ao contrário do caso carioca, se não há um indutor positivo de consenso, como um megavento, a tarefa de canalizar a opinião pública vale-se, em compensação, de um paradigma único a ser atacado: o do patrimônio histórico e cultural da humanidade, tombado pela Unesco e garantido por normas locais.¹⁴ A retórica neoliberal que se constrói contra ele permite, senão mascarar

¹⁴ O Iphan ressaltara que “predomina o entendimento de que tais iniciativas, além de ousadas, foram basilares para a preservação do acervo urbano da cidade, condição já intuída pelo presidente Juscelino Kubitschek

e relegar a segundo plano as importantes questões inerentes à destruição criativa comungadas com todos os centros urbanos, concentrar os diversos obstáculos a projetos de reestruturação urbana num alvo só. Quando afrouxam as normas protetivas, dá-se o sinal de que está liberado fazer. Acrescenta o professor Frederico Flósculo, da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Brasília:

A inadequação dessa política é tão evidente que poderíamos até chamar os urbanistas e políticos do governo de estúpidos mas não o são. O grande objetivo deles, a meu ver, é gerar precedente de mudança para outras mudanças no Plano de Lucio Costa. Eles sabem perfeitamente que não vai dar certo como política de habitação de baixa renda, mas vai dar super certo como política de desmoralização dos fundamentos de preservação da cidade (SANT'ANNA, 2020a).

Cria-se assim, no debate público, a dicotomia pobre e “chantagista” tão ao gosto do discurso neoliberal – como atuação do Estado *versus* liberdade econômica, ou “salvar vidas *versus* economia” (como desavergonhadamente deliberou-se durante a pandemia de COVID-19). Nesse caso, o dilema é: ou tombamento, ou todas as coisas boas da vida urbana. Numa racionalidade a mensurar tudo pelo valor monetário, o tombamento opõe-se à atividade econômica em sentido estrito. “As árvores moram melhor que eu”, ouve-se de servidores públicos concursados recém-chegados, certos de serem as diretivas de Brasília as grandes responsáveis pelos preços exorbitantes dos imóveis na centralidade, pela periferação e ocupação irregular do solo, pelo transporte público ruim e ineficiente, pela quantidade de carros atrapalhando o tráfego, como se todos os demais centros urbanos no Brasil não padecessem dos mesmos problemas, se não piores. O discurso sobre as vantagens da permissão para residências no Setor Comercial Sul é muito bem condensado e ilustrado no desabafo do âncora Matheus Ribeiro, do noticiário local DF Record, transcrito na epígrafe deste artigo:¹⁵ a população de rua que “precisa de amparo” (sendo a necessidade de amparo um eufemismo para “levar embora dali”), “os prédios enormes desocupados”, “a cidade feia”, “a sensação de insegurança” – problemas que poderiam ser mitigados com a exploração imobiliária no Setor Comercial Sul, cuja previsão oficial é de atender um minguado contingente de oito mil pessoas. Quando clama que “o Iphan devia então sugerir o que fazer com

em 1960. Sem elas, a experiência institucional com a gestão da área tombada tem mostrado que seria impossível manter a coesão de sua concepção urbanística e seus valores históricos”. Cf. REIS, Carlos Madson *et al.* *É o avião e uma área de entorno*: atualizando a discussão sobre a preservação de Brasília. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/lcomos_brasil_aviao_area_entorno_atualizando_discussao_preservacao_brasilia.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

¹⁵ Cf. p. 1 deste artigo, epígrafe. IPHAN veta projeto residencial no Setor Comercial Sul. R7, 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/df-record/videos/iphan-veta-projeto-residencial-no-setor-comercial-sul-02092021>. Acesso em: 11 nov. 2021.

o Setor Comercial Sul”, o apresentador ilustra da melhor forma possível o senso comum neoliberal: passa recibo de que dá palpite sobre um parecer que nem leu (afinal, o documento diz em minúcias “o que fazer”), a partir do lugar de fala privilegiado de formador de opinião num veículo de comunicação. Um senso comum apoiado sobre premissas fáticas falsas (como baixo índice de ocupação do Setor ou baixa ociosidade de imóveis nos bairros centrais) para percorrer silogismos não verificados (por exemplo, mais imóveis no centro reduziriam o valor dos imóveis, mera limitação da área das unidades definiria público-alvo), oferecer promessas vazias (marco regulatório frouxo quanto às garantias, dependente de regulamentação posterior) e fantasia de interesse social (habitações de interesse social servindo como carro-chefe, mas que, na melhor das hipóteses, atingiriam 7,5% do Setor; “fomento” a atividades culturais onde elas já se desenvolvem com fluidez, justamente pela baixa disputa por espaços). Analisaremos esses aspectos no esteio do parecer do Iphan, acrescentando outras considerações – factuais e teóricas.

5 Argumentos contrários e o parecer do Iphan

O Iphan emitiu parecer em 08.06.2011, contrariando as expectativas e suspendendo o projeto Viva Centro! ao solicitar reestudo e complementação. Ao Instituto, uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Turismo, compete “proteger e promover os bens culturais do País, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras”.¹⁶ A peça informativa, portanto, restringe-se à questão da preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB), mas reflexivamente aborda questões urbanísticas relevantes para além da dicotomia a consolidar no tombamento o imaginário de único empecilho para a exploração imobiliária desenfreada.

O parecer logo alerta: a habitação nos setores centrais de Brasília como estratégia de revitalização é discussão recente, a despeito de a flexibilidade para ocupação pelas demais atividades ser assunto antigo e pacífico. A revisão de 2010 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT),¹⁷ ao tratar de revitalização dos setores centrais, apenas estimulava “novas atividades *compatíveis com as tradicionais*” e considerava a “permanência da população residente, *no caso de áreas residenciais*”. Só a partir de um evento chamado “Seminário de habitação em áreas centrais do Distrito Federal”, em 2017, organizado pela própria

¹⁶ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872>. Acesso em: 16 nov. 2021.

¹⁷ DISTRITO FEDERAL. Governo. *Lei Complementar nº 803/2009*. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/1at_lcdf_00803_2009_atualizada_lc854_2012_sem-anexos.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

Seduh/GDF, o tema foi efetivamente lançado (IPHAN, 2021, p. 3). Portanto, a inserção do uso habitacional aparece como uma demanda de governo, autoproclamada técnica, e não da comunidade – tudo, portanto, conforme a mais tradicional receita tecnocrata e autoritária da cartilha neoliberal (HARVEY, [2005] 2014; DARDOT; LAVAL, 2016; MACHADO, 2017; BROWN, 2019a, 2019b). Ademais, antes da submissão da minuta de projeto ao Iphan, foi realizada uma única audiência pública para debatê-la, em 23.11.2020. Com efeito, o texto da minuta do projeto prevê a “criação de um Comitê de Gestão Participativa do Programa, um instrumento de controle social, paritário, onde órgãos do poder público e a sociedade civil poderão discutir o detalhamento do Programa e as ações necessárias para a sua execução e monitoramento”.¹⁸ Para o Iphan, os dispositivos a esse respeito estão bem minudenciados, mas, para atuar de forma efetiva, o Comitê precisaria de clareza sobre o marco regulatório, e a minuta remete, no mais das vezes, a uma regulamentação ainda vindoura (IPHAN, 2021, p. 12-15).

A renovação de marcos regulatórios, conformando-os às suas necessidades, é outra característica da destruição criativa neoliberal. No caso em tela, o conjunto normativo a ser descartado são as restrições decorrentes do tombamento. No seu lugar, vêm novidades não apenas como esse pretense projeto de lei, mas também como a futura regulamentação, de preferência por decreto. Chama atenção dos juristas que esse trâmite esteja-se adiantando às próprias revisões do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (o obrigatório instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, nos termos do art. 182 da Constituição Federal e do art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF) e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB (instrumento complementar, conforme o mesmo artigo da LODF), ambas em trâmite há anos.

O assunto foi sabiamente introduzido pelas autoridades, no debate público, *a partir* do verniz de assistência social, antecipando-se a questionamentos e conflitos previsíveis depois de tantas experiências em outras cidades brasileiras.¹⁹ Na minuta do novo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), a tramitar desde 2017, surgiu a ideia da inserção da habitação de interesse social no CUB, relacionando-se a estratégia de revitalização à criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e à provisão de Habitação de Interesse Social (HIS).²⁰ No

¹⁸ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Memorando nº 9/2020 – SEDUH/SCUB*. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/05/Processo-SEI-0039000007096202024.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2021.

¹⁹ Cf. as disputas no centro da cidade de São Paulo entre a Associação Viva o Centro, de viés empresarial e mercadificante, e o Fórum Centro Vivo, de caráter popular e inclusivo (TRINDADE, 2017, p. 160-165).

²⁰ “As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais permissivas, para determinadas áreas da cidade. (...) A demarcação de ZEIS ocupadas

parecer sobre o PPCUB, o Iphan já se angustiava ante a possibilidade de subversão dessa diretiva em favor do mercado imobiliário e sugerira adotar o mecanismo de intervenções pontuais, edifício a edifício, com diagnóstico individualizado quanto à função social da propriedade e solução determinada conforme as hipóteses legais: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A preocupação, enfim, mostrou-se justificada: na minuta do projeto Viva o Centro, a provisão de HIS carece de regulamentação posterior e restringe-se a um “número mágico” (desprovido de estudo) de 7,5% da área do Setor; a exploração imobiliária, antes ausente, fica com os outros 22,5% dos 30% previstos (IPHAN, 2021, p. 3-8).²¹

Adiantamos ser o higienismo uma característica típica desse tipo de intervenção urbanística já na Paris de Haussmann (HARVEY, [2003] 2015, [2012] 2014). Os projetos brasileiros, executados ou tentados, fomentaram disputas por espaços que privilegiavam empreendimentos e desfavoreciam a população marginalizada (MACHADO, 2017; TRINDADE, 2017). A fala do apresentador do Jornal da Record, transcrita na epígrafe deste artigo, transparece a associação que o senso comum promove entre a “necessidade de amparo” (de preferência bem longe), a feiura e o “abandono”. A novidade, nesse caso, é ter sido a habitação de interesse social justamente o mote para a inovação imobiliária que agora ela coadjuva, com efetiva implementação a ocorrer “oportunamente”, quem sabe empurrando para outra administração.

A peça ainda desqualifica o argumento da inexistência de opções residenciais nos bairros centrais de Brasília em faixas de preço mais acessíveis, como nas comerciais locais das Asas ou nos edifícios das Avenidas W3 a W5, contando inclusive com uma tipologia de uso misto que não descaracterizou a escala residencial. A W3 Sul, a propósito, seria a prova contra a falácia (preguiçosa ou cínica) de que a permissão do uso residencial e a tipologia mista são a panaceia para os males

visa reconhecer, incluir e regularizar, por meio de um zoneamento e plano específico, parcelas da cidade construídas fora das regras legais, permitindo a introdução de serviços de infraestrutura e equipamentos básicos, melhorando as condições de vida da população. (...) O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Exemplos de mecanismos deste tipo são: a redução de gabarito de altura, a proibição de remembramento de lotes (evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição) e a fixação do tipo de uso do solo admissível (por exemplo, admitindo apenas residências unifamiliares) Já a demarcação de ZEIS vazias possibilita assegurar e ampliar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para a população de baixa renda, criando uma reserva de mercado de terras para a produção de habitação de interesse social. Da mesma forma, estas podem ter parâmetros específicos de ocupação. A definição de porções do território no Plano Diretor destinadas prioritariamente à regularização Fundiária e a provisão de habitação de interesse social (HIS) significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, possibilitando sua legalização de forma que corresponda às especificidades destes assentamentos.” BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Dicionário*. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/z>. Acesso em: 17 nov. 2021.

²¹ E o critério nada técnico para atingir os 30% dispensa qualquer mapeamento: é simplesmente o de “quem chegar primeiro” (SANT’ANNA, 2020a).

do esvaziamento noturno: tratada há décadas como área decadente, a demandar atenção, inexistem óbices para a ocupação residencial nos andares superiores ao longo das “quadras 500”, o que não ajudou a resolver os problemas do local nem se prestou a atender demandas imobiliárias ou de planejamento urbano (IPHAN, 2021, p. 4-5; SANT’ANNA, 2019).

O desafoço do trânsito em virtude da potencial redução de deslocamentos soa irrisório para um projeto que pretende atender oito mil pessoas. Argumento mal casado com a afirmação de que o limite de 60m² (tamanho de uns tantos excelentes apartamentos de dois quartos em bairros nobres) restringirá o alcance a um público de faixa de renda de até dez salários mínimos (o que, mesmo numa projeção realista, já seria bastante vultoso em termos de Brasil). A iniciativa certamente não redundaria, portanto, em atração de população periférica para a centralidade. No nível do palpite (ou seja, sem verificação), chegou-se a afirmar que os apartamentos, sem garagem, serão ocupados por uma juventude afeita ao uso de aplicativos de transporte,²² como se uma ferramenta tecnológica de meia dúzia de anos, sujeita à obsolescência inclusive pela própria destruição criativa, devesse ou pudesse influenciar uma tomada política de decisão tão ousada quanto irreversível.

A própria ociosidade do SCS é contestável. O Documento Técnico do Programa de Revitalização dos Setores Centrais, utilizado na revisão do PDOT em 2010, atestava o melhor desempenho do setor em relação aos demais, com todos os lotes das quadras classificados como ocupados. Não se tem conhecimento da alteração do parâmetro relativo de lá para cá, embora o secretário da Seduh, Mateus Oliveira, afirme, sem especificar, a existência de sete prédios totalmente vazios, número aliás irrisório para um setor com cerca de setenta (SANT’ANNA, 2020a). Tenta-se ainda pespegar outros argumentos casuísticos e oportunistas, como o de que a pandemia de COVID-19 (SARS-CoV-2) acarretará uma definitiva diminuição por espaços comerciais físicos (IPHAN, 2021, p. 6), mas essa mesma bola de cristal, no caso, também mostraria o mesmo problema para todos os setores predominantemente comerciais. Cabe contrastar a recente aprovação e publicação, em 2019, da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos) – Lei Complementar nº 948/2019 –, que, no sentido inverso, abriu brecha para o funcionamento de atividades econômicas em imóveis residenciais. Além de ser uma demanda contrária aos interesses das respectivas comunidades, a medida, sancionada pela mesma administração, tem potencial impacto no esvaziamento dos setores comerciais e de serviços que ora supostamente pretende proteger (SANT’ANNA, 2020b).

²² Cf. PONTES, Orlando. Vem aí o Setor Comercial e Residencial Sul. *Brasília Capital*, 2020. Disponível em: <https://bsbcapital.com.br/vem-ai-o-setor-comercial-e-residencial-sul/>. Acesso em: 16 nov. 2021.

O Iphan ressenete-se ainda de estudos de impacto mais consistentes, não apenas setoriais, mas sobre os riscos de efeitos colaterais nas adjacências, como migração de atividades e dificuldades para manutenção da escala gregária. Lembram que “o *uso* [em si] de um edifício ou conjunto tombado é insuscetível de tombamento, mas a repercussão do uso para a sua preservação deve ser avaliada”. Na historicidade, a escala gregária adquire características intangíveis e transcendentais às meramente físicas. Os setores centrais mais novos (como o Setor Bancário Norte) datam dessa *era de aquários*: prédios enormes, distantes entre si, repletos de garagens subterrâneas e com comércio voltado a atender suas próprias torres, circulando uma riqueza endógena e fictícia, aliás identificada por Harvey ([2005] 2014, p. 170) como uma tendência mundial. O Instituto também teme que a superficialidade do texto do projeto abra brecha para futuras flexibilizações para uso habitacional nos demais setores centrais, inclusive com a construção de unidades imobiliárias (IPHAN, 2021, p. 6). Não há disposição explícita no anteprojeto, mas o próprio secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Mateus Oliveira, já reconheceu a intenção de estender o conceito às demais áreas centrais, em princípio, também o Setor Comercial Norte e os Setores Bancários.²³ Não é “paranoia” o Iphan atuar preventivamente com vigor. A descaracterização das quatro escalas de Brasília – monumental, residencial, gregária e bucólica – seria o caminho mais curto para a destruição criativa desmoralizar o título de patrimônio histórico e cultural, subverter o marco regulatório e abrir caminho para seus empreendimentos.

A própria estrutura física dos prédios também corre risco de descaracterização: a minuta do projeto, embora enuncie o cuidado de “incentivo à revitalização de fachadas para preservação de elementos arquitetônicos do setor”, estimula a renovação de “fachadas degradadas e obsoletas” com a “proposição de normas edilícias próprias para aprovação de projetos de *retrofit*”, técnica que, como bem lembra o Iphan, já maculou edifícios memoráveis, como as sedes do Dataprev (antes, da Portobras) e da Caixa Econômica Federal (IPHAN, 2021, p. 11).

A alteração do uso comercial para residencial nos imóveis, aliás, não demanda apenas intervenções estéticas, mas estruturais e funcionais – vigorosas –, como a instalação de caixas d’água com maior capacidade ou rede de esgoto e gás apropriada para habitações (IPHAN, 2021, p. 11). A infraestrutura urbanística do Setor Comercial, afinal, é inapropriada. Chico Sant’Anna (2020a) destaca:

O local não é adequado para famílias com crianças. Não há equipamentos infantis, escolas ou creche e a topografia local apresenta

²³ LUIZ, Washington. “A cidade tem de ser de todos”, diz Secretário de Desenvolvimento Urbano. *Correio Braziliense*, 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2020/09/4879135-entrevista-mateus-oliveira.html>. Acesso em: 17 nov. 2021.

desníveis acentuados e perigosos. As ruas de serviço estão até cinco metros mais baixas do que o passeio público. E não há proteção para evitar acidentes (...).

Essas alterações, não obstante a minuta preveja superficialmente a “promoção de ações integradas entre a iniciativa privada e o poder público para melhoria e manutenção dos espaços e serviços públicos”, certamente correriam por conta da administração, conforme a mais típica receita neoliberal de financiamento do empreendimento privado (no caso, a pura e simples exploração imobiliária) com recursos públicos. A “torneira” inclui a previsão de linha específica de financiamento, demanda que logicamente competiria ao Banco de Brasília (BRB). A única contrapartida do setor privado ao poder público seria o pagamento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, já devido de qualquer jeito e que, neste caso, ocorreria por doação de unidades habitacionais do Setor Comercial Sul a programas habitacionais vedados à transferência de propriedade, destinando-se eventual resíduo em pecúnia a esse mesmo fim. A intenção parece nobre, mas não se definem critérios ou valores (IPHAN, 2021; SANT’ANNA, 2020a), insegurança a operar contra o erário, sujeito ao ônus das distorções de avaliação que certamente não seriam para menos.

É emblemático o Iphan ter dado destaque ao risco às atividades culturais, sobretudo as realizadas no período noturno. Nessas três últimas duas décadas, os atos administrativos e mesmo as decisões judiciais parecem concertados para fomentar o direito ao silêncio sepulcral e à preservação de espaços vazios, proporcionando a fiscalização seletiva do cumprimento da Lei do Silêncio (Lei Distrital nº 4.002/98), cuja literalidade impediria o desenvolvimento regular de qualquer atividade humana. Na prática, a norma tem sido utilizada tão somente para inviabilizar principalmente música (e toda expressão artística a ela associada: dança, poesia, artes plásticas) executada noite e madrugada adentro, cotidianamente em estabelecimentos comerciais (bares, restaurantes, casas noturnas) ou episodicamente (carnaval, rodas de samba, festas, bailes, *shows*, *raves*, pancadões e outras denominações), tanto em locais públicos quanto privados (TUNES, 2015; MOURA, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d).²⁴ Ela vem encontrando refúgio justamente

²⁴ “Em 2010 o jornal Correio Braziliense cita uma frase do arquiteto Paulo Mendes da Rocha: ‘Brasília é boa para os ouvidos. Reclamar do barulho de certas superquadras é um luxo’, mas o mesmo jornal noticiou meses depois que seria no Plano Piloto onde mais haveria reclamações contra poluição sonora, principalmente em relação a bares e em 2012, o site ‘Brasil 247’ noticiava que o Plano Piloto ainda liderava como foco de queixas. (MADER, 2010; BOECHAT, 2010; TRINDADE, 2012). A convivência problemática entre estabelecimentos noturnos e moradores no Plano Piloto não é nova: em 1999, foi apresentado um projeto de lei que proibia a renovação e a concessão de alvarás de funcionamento para boates dentro do Plano Piloto de Brasília, acusando-as de promoverem ‘desvirtuação’ do comércio local e ‘cenas de sexo e promiscuidade’. A lei foi aprovada em 2001 (Lei 2.478/01), iniciando uma série de leis sobre atividades noturnas no Distrito Federal: em 2003, o Governo do Distrito Federal consegue limitar o funcionamento de

no Setor Comercial Sul, no adjacente Setor de Diversões Sul, nos Setores Bancários Norte e Sul, as áreas da centralidade menos sujeitas a disputas de espaço com vizinhança residencial, justamente pela afetação exclusiva para comércio e serviços conjugada a amplos espaços de permanência e circulação.²⁵ Da mesma forma que se antecipou aos questionamentos sobre assistência social, o Viva Centro! fez-se pleno de dispositivos em defesa da cultura. Estabelece como um dos seus objetivos centrais a apropriação cultural do espaço, e a consolidação do SCS como referência em cultura está entre os objetivos específicos; condiciona a execução do programa à salvaguarda do respeito à forma urbana, considerando a manutenção das atividades culturais praticadas; e relaciona o fortalecimento cultural como um dos seus cinco objetivos estratégicos, tendo como diretrizes:

I – fortalecimento da identidade cultural de Brasília como uma cidade jovem e preservação das relações sociais estabelecidas no Setor;

II – incentivo às diferentes manifestações populares do Setor promovendo a utilização temporária dos espaços públicos para as atividades culturais;

III – fomento das atividades culturais e comerciais de rua, com devida regulamentação;

IV – estímulo ao uso de equipamentos culturais e espaços públicos por grupos sociais, incluindo segmentos populares e minorias identitárias;

V – garantia da vitalidade da área em horários alternativos aos praticados no restante da cidade permitindo funcionamento das atividades culturais e afins, com regramentos específicos;

VI – tratamento diferenciado quanto aos limites sonoros permitidos no Setor, de forma a garantir a continuidade das atividades culturais e de diversão praticadas apesar da inserção do uso habitacional;

VII – definição de plano de ocupação cultural, tratando diferentes territórios com regramentos específicos;

VIII – simplificação das normas de licenciamento das atividades culturais no Setor, em especial as de pequeno porte.²⁶

estabelecimentos noturnos até as três da madrugada e restringido em 2008 para as duas da manhã nos finais de semana e feriados. Em 2008, o Governo do Distrito Federal regulamenta os níveis de decibéis tolerados em atividades noturnas pela lei 4.092. Em 2013, música ao vivo e mecânica foi proibida nos bares e restaurantes do Setor Sudoeste, bairro de classe média alta e uma onda de fechamentos e autuações de bares, boates e quiosques com base lei 4.092/08 pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) fazem surgir as primeiras reações, como o coletivo ‘Quem desligou o som?’, organizado com o objetivo de rediscutir os limites de decibéis estabelecidos na lei 4.092/08 que, na prática, faz todos os bares, restaurantes e boates do Distrito Federal operar na ilegalidade.” (TEIXEIRA, 2014).

²⁵ O que, aliás, não imuniza essas áreas a reclamações dos setores vizinhos, como o Setor Hoteleiro Sul, hoje repleto de edifícios residenciais com serviços (apart-hotéis). Cf. CARONE, Carlos. Hotel tenta expulsar boate, que funciona pendurada em liminar. *Metrópoles*, 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/hotel-tenta-expulsar-boate-que-funciona-pendurada-em-liminar>. Acesso em: 9 jun. 2021.

²⁶ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Projeto de Lei Complementar (Minuta)*: Dispõe sobre o Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, denominado Viva Centro!, da Região Administrativa do Plano Piloto do Distrito Federal – RA-I. Art. 9º. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Minuta-PLC-Viva-Centro_-Audilancia-Publica.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

O Iphan é realista e incrédulo quanto a essa aparente boa vontade normativa: remete aos numerosos conflitos decorrentes da Lei do Silêncio, como os acima descritos, e ressalta o paradoxo e a retórica vazia da intenção de “inserção de outros usos” casada com o “fortalecimento dos já existentes”²⁷ manifestada minuta lacônica quanto a regras mínimas de convivência e medidas de estímulo (como incentivos financeiros), mais uma vez a transferir as minúcias para uma futura regulamentação, sem propor nem ao menos uma clara alteração da Lei nº 4.092/2008 (IPHAN, 2021, p. 6-11).

A nosso ver, não há como conceber um setor de uso misto convivendo com limites sonoros estritos como os da Lei nº 4092/2008 e seus regulamentos. Para manter o SCS como uma localidade dinâmica e com vida (noturna inclusive) será preciso “tratar os espaços de conflito” (como proposto no art. 3º, V, da minuta de PLC). Caso isso não ocorra, o resultado esperado será em detrimento da vitalidade do setor, não o contrário (IPHAN, 2021, p. 9).

Na verdade, a displicência da proposta de “fortalecimento cultural” fornece outra pista consistente para o objetivo primordial: a exploração imobiliária residencial e valorização dos imóveis existentes. O jornalista e documentarista Chico Sant’Anna (2019, 2020a, 2020b), adversário ferrenho da proposta, questiona por que uma revitalização da Praça dos Artistas, da Praça do Povo, uma reforma dos banheiros públicos, mais iluminação ou a efetivação do velho plano da Rua 24 Horas não seriam suficientes para evitar o esvaziamento noturno de que se ressentem. Inclusive, o GDF já concluiu, em 2021, algumas reformas nas áreas públicas do Setor (anunciando-as com alarde e não sem descaracterizar completamente algumas paisagens urbanas, é claro).²⁸ Qual a necessidade de unidades residenciais para movimentar uma atividade comercial que o uso habitacional, por natureza, atrapalha, ainda mais em Brasília?

O fenômeno da gentrificação, note-se, não se opera apenas sobre residentes, inexistentes (ainda) no SCS. “No SCS, esse contingente é representado pela população em situação de rua, pelos movimentos sociais e culturais (que têm ocupado o espaço público, trazendo vitalidade) e por uma parcela de pequenos comerciantes que ocupam o setor há tempos” (IPHAN, 2020, p. 9). Como referência teórica, valemo-nos da mesma do Iphan:

²⁷ *Id. Ibid.*

²⁸ DISTRITO FEDERAL. Agência Brasília. *Setor Comercial Sul ganha nova Praça do Povo*. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/10/04/setor-comercial-sul-ganha-uma-nova-praca-do-povo/>. Acesso em: 19 nov. 2021.

O termo *gentrification* foi utilizado pela primeira vez por Ruth Glass, no início dos anos sessenta (Glass, 1963) para descrever o processo mediante o qual famílias de classe média haviam povoado antigos bairros desvalorizados do centro de Londres, ao invés de se instalarem nos subúrbios residenciais, segundo o modelo então dominante para essas classes sociais. Por essa noção, a autora compreendia, ao mesmo tempo, a transformação da composição social dos residentes de certos bairros centrais, por meio da substituição de camadas populares por camadas médias assalariadas; e um processo de natureza diferente: o de investimento, reabilitação e apropriação, por estas camadas sociais, de um estoque de moradias e de bairros operários ou populares (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006, p. 22).

O Instituto ressalta a inevitabilidade da gentrificação como processo, mas é inaceitável que seja provocada e planejada pelo poder público (IPHAN, 2021, p. 9), inclusive às suas expensas. Harvey ressalta o efeito rebote do fomento à cultura nesse modelo:

Um grupo comunitário que luta por manter a diversidade étnica em seu bairro e protegê-lo da gentrificação pode descobrir repentinamente que os preços (e os impostos) de suas propriedades aumentam à medida que os agentes imobiliários propagandeiam para os ricos o “caráter” multicultural, diversificado e movimentado de seu bairro. Quando o mercado concluiu seu trabalho destrutivo, não só os residentes originais seriam despejados do bem comum que eles haviam criado (sendo constantemente forçados pelo aumento dos aluguéis e dos impostos sobre a propriedade), como também o próprio bem comum já se teria degradado a ponto de tornar-se irreconhecível. (...) no sul de Baltimore (...) [por exemplo], a revitalização significou desvitalização (HARVEY, [2012] 2014, p. 152).

Diante de tantos argumentos contrários, da generalidade e superficialidade dos itens propostos e do caráter irreversível de eventual aprovação, o Iphan suspendeu o processo pré-legislativo ao exigir estudos de impacto, avaliação dos riscos ao patrimônio cultural, soluções e instrumentos concretos contra a expulsão da população local, foco individual nos imóveis existentes, vedação expressa de ocupação residencial em lotes vazios, preservação da memória arquitetônica e urbanística, detalhamento de alterações de infraestrutura predial, objetividade para o eixo estratégico de inserção social. Sugeriu, ainda, a possibilidade de fatiamento do programa, de modo a permitir antecipação de planejamento e avaliação por etapas das alterações propostas. O GDF manifestou-se surpreso com o parecer, mas resiliente no propósito, dispondo-se a atender às demandas do Instituto.²⁹

²⁹ SALLUM, Samanta. Iphan dá parecer contra residências no Setor Comercial Sul. *Correio Brasileiro*, 2021. Disponível em: <https://blogs.correiobrasiliense.com.br/capital-sa/2021/09/02/iphan-da-parecer-contraresidencias-no-setor-comercial-sul/>. Acesso em: 19 nov. 2021.

6 Observações finais

O custo da desmoralização do projeto de Lucio Costa – como alertou Frederico Flósculo (SANT’ANNA, 2020a) –, entendido não como um monumento intocável, mas patrimônio cultural de seu povo, é imensurável diante dos parcos e mal explicados benefícios da inserção do uso habitacional no Setor Comercial Sul. O parecer do Iphan, embora tenha suspenso o processo pré-legislativo com exigências bastante contundentes, deixa brecha para que se prossiga com esse propósito – algo que pode ocorrer não apenas com o cumprimento fiel das disposições do documento, mas de maneira mais ao gosto da destruição criativa, como enfraquecer ou desmoralizar a instituição, por exemplo, como se tem visto aos montes nos últimos anos.

Entendemos – pelos argumentos contrários expostos, pela fragilidade fática e lógica das razões apresentadas pelo GDF, pela iniciativa autoritária e autoprotclamada tecnocrata que tem respaldo não nos anseios da população, mas nos da especulação imobiliária – que se está diante de um caso enquadrado na receita da hipótese geral da destruição criativa em sua versão neoliberal: produção forjada de consenso (incluída a retórica sobre ordem pública e segurança), foco no privado, empreendedorismo na gestão da cidade (em detrimento do administrativismo), apropriação e espoliação do bem público, “parcerias” público-privadas com ônus exclusivo para o poder público e louros para a iniciativa privada, revisão (atabalhoada) de marco regulatório, política urbana localizada (no caso, na modalidade de renovação de centralidade dita decadente), gentrificação, especulação imobiliária, mercadificação da cultura e alheamento ao debate democrático (HARVEY, [1989] 2005, [2005] 2014, [2010] 2011, [2013] 2014; MACHADO, 2017; CARDOSO, 2018; BROWN, 2019a, 2019b).

Preocupa a particularidade local de possibilitar à destruição criativa concentrar todos os seus recursos na produção consciente, planejada e artificial de consenso sobre um único alvo, o tombamento, enquanto em outros centros urbanos os focos de resistência são mais dispersos e, portanto, mais difíceis de atacar. No plano jurídico, alerta-se para o atropelo sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), inclusive ao arpejo do art. 182 da Constituição Federal.

Os movimentos sociais e mesmo a sociedade civil organizada mais conservadora (esta, para manter a cultura noturna longe de seus quintais) deveriam fugir ao *canto da sereia* de aceitar como moeda de troca participar de um comitê gestor de uma demanda que nunca lhes disse respeito. Melhor seria fustigar a pretensão especulativa imobiliária em seu nascedouro. Espera-se, igualmente, que, passada a pandemia, o povo de cultura tome “a Rua”, “a praça”, as lojas, o comércio em geral e mostre o quão frágil, mais cínica do que equivocada, é a “revitalização” que tem como mola-mestra tão somente uma das formas por excelência da destruição

criativa no Distrito Federal (junto da engenharia viária): o empreendedorismo imobiliário residencial que busca incessantemente sobrepor-se ao direito à cidade, por vezes interpretando-o subversivamente de modo a invocá-lo para si.³⁰

Esse seria um percurso em sintonia com a concepção teórico-prática de *O Direito Achado na Rua*, na práxis do direito como liberdade, determinando os espaços políticos onde se desenvolvam práticas sociais que enunciem direitos, definindo a natureza de sujeitos coletivos capazes de elaborar projetos políticos de transformação social e enquadrando os dados derivados dessas práticas sociais com vistas a, aí sim, estabelecer novas categorias jurídicas para estruturar relações solidárias de uma sociedade alternativa em que sejam superadas condições de espoliação e opressão. A Rua afigura-se, ontologicamente, como o espaço de criação e realização do direito, apresentado e posto à disposição do povo na qualidade de sujeito histórico com capacidade criativa, criadora e instituinte de direitos, e, metaforicamente, como a caracterização da esfera pública onde se reivindicam a cidadania e os direitos, onde a multidão se transforma em povo (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2019, p. 215-229). É imperioso ocupar, movimentar o espaço e denunciar, de modo não apenas a instituir e reforçar os direitos em questão, mas inclusive de impedir que o poder público se aproprie desse discurso e dessa práxis para utilizá-los com fim diametralmente diverso.

7 Conclusão

O artigo valeu-se da oportunidade da suspensão da tentativa de inserção do uso residencial nos imóveis do Setor Comercial Sul para revisar os argumentos favoráveis e contrários sobre os impactos urbanos, econômicos, sociais e culturais apresentados no debate superficial e apressado que o Governo do Distrito Federal imprimiu ao processo. Uma esquematização dos motivos expostos nos documentos oficiais permitiu contrapor-lhes as alegações de opositores da iniciativa, sobretudo a minuciosos questionamentos do parecer do Iphan, que, embora nem tenha visado encerrar a pretensão em definitivo, desnudou-a de suas premissas falsas, inconsistências de lógica interna falaciosa e incongruências contextuais. De tudo, demonstrou-se restar sobeja apenas a pura intenção de comercializar unidades habitacionais num dos últimos bastiões da escala gregária do Plano Piloto, disseminando o uso social predileto do mercado imobiliário e, de quebra, desmoralizando a preservação do conjunto urbanístico, que até algum tempo atrás era orgulho dos brasilienses. A inovação pretendida revela potencial de danos irreversíveis à dinâmica cotidiana, à população do setor (comerciantes, frequentadores e pessoas

³⁰ Cf. Nota 26.

em situação de rua) e à autêntica e pujante atividade cultural que caracteriza a área. Os benefícios alardeados pela administração, por sua vez, não resistem a hipóteses de verificação ou limitam-se a vagas promessas empurradas para uma regulamentação futura. Não à toa, portanto, foi possível alinhar a proposição a uma típica descrição de destruição criativa, precedida de manipulação de consenso, denunciada pela literatura de viés neomarxista crítica ao neoliberalismo. Reforça-se a necessidade de que os atores sociais da rua, em especial os direta e localmente afetados, participem efetivamente da formulação de políticas públicas urbanas, e alerta-se quanto ao risco de suas pautas serem apropriadas por agentes políticos e econômicos para obter fins diametralmente diversos daqueles invocados.

Creative destruction against the south commercial sector in Brasilia

Abstract: It questions the impacts of the proposal of the Government of the Federal District to insert housing use in the Southern Commercial Sector. The article seeks to demonstrate that the initiative, presented in the midst of a project to revitalize the centrality with an alleged motivation of public interest, has as its sole motto the favoring of the civil construction market and real estate speculation, causing, in addition, potentially irreversible damage to urban, social and cultural order. The approach, by opposing the Government's motivation to the content of the Report of the National Historical and Artistic Heritage Institute (Iphan) that suspended the process, reveals false factual premises, argumentative fallacies and incongruous allegations that lay bare an attempt at creative destruction and consensus building typical of contemporary neoliberalism, according to the strict prescription of violation of the right to the city denounced by the neo-Marxist critique revisited by the text. Risks are exposed to the sector's population (non-resident), to cultural activities and to the public good embodied in the cultural heritage, emphasizing the importance of the street's popular occupation.

Keywords: Right to the City. Neoliberalism. Creative destruction. Brasília. Historical heritage.

Referências

- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.
- BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. Tradução de Mario Antunes Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Politeia, 2019a.
- BROWN, Wendy. "O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas 'democracias do Século XXI'". Tradução de Ricardo Lopes. In: RAGO, Margareth; PELEGRINI, Maurício (Orgs.). *Neoliberalismo, feminismo e contracondutas*. São Paulo: Intermeios, 2019b.
- CARDOSO, Felipe Saluti. "Formas alienadas da produção: destruição criativa e produção destrutiva". In: *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, v. 22, n. 3, p. 572-590. Dez. 2028. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/138601>>. Acesso em 19 nov. 2021.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. Tradução de Pedro Elói Duarte. Lisboa (Portugal): Edições 70, 2021.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, [1989] 2005.
- HARVEY, David. *Paris: capital da modernidade*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, [2003] 2015.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, [2005] 2014.
- HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. In: *InterfacEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 2, n. 4. Tradução, [2006] Ago. 2017. Disponível em: http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74. Acesso em: 23 nov. 2021.
- HARVEY, David. *O enigma do capital*. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, [2010] 2011.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, [2012] 2014.
- IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Parecer Técnico nº 7/2021/COTEC IPHAN-DF/IPHAN-DF*. “Assunto: Programa de revitalização do Setor Comercial Sul, denominado ‘Viva Centro!’”. Referência: Proc. 01551.000251/2020-72”. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/522915986/Iphan-SCS>. Acesso em: 19 nov. 2021.
- MACHADO, Fernanda Amim Sampaio. *Ei você aí, me dá um dinheiro aí? Conflitos, disputas e resistências na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- MOURA, Willy da Cruz. *Festas clandestinas e medidas restritivas à mobilidade durante a pandemia da Sars-Cov-2 (Covid 19)*. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5939438>. Acesso em: 5 out. 2022.
- MOURA, Willy da Cruz. *Na calada da noite: processos culturais e o Direito achado na noite em Brasília*. Brasília: Lumen Juris, 2022b.
- MOURA, Willy da Cruz. *Neoliberalismo e opressão à cultura urbana noturna no Distrito Federal*. Brasília, 2022c (no prelo).
- MOURA, Willy da Cruz. *A moralidade tradicional nos fundamentos teóricos do projeto neoliberal*. Brasília, 2022d (no prelo).
- SANT’ANNA, Chico. Urbanismo: Mudanças no Plano Piloto – nesse angu tem caroco. *Brasília por Chico Sant’Anna*, 2019. Disponível em: <https://chicosantanna.wordpress.com/2019/07/12/urbanismo-mudancas-no-plano-piloto-nesse-angu-tem-caroco/>. Acesso em: 19 nov. 2021.
- SANT’ANNA, Chico. Urbanismo: Sete edifícios e um segredo. *Brasília por Chico Sant’Anna*, 2020a. Disponível em: <https://chicosantanna.wordpress.com/2020/09/28/urbanismo-sete-edificios-e-um-segredo/>. Acesso em: 19 nov. 2021.
- SANT’ANNA, Chico. Urbanismo: Associações recorrem ao MP para impedir residências no SCS. *Brasília por Chico Sant’Anna*, 2020b. Disponível em: <https://chicosantanna.wordpress.com/2020/10/21/urbanismo-associacoes-recorrem-ao-mp-para-impedir-residencias-no-scs/>. Acesso em: 19 nov. 2021.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, [1911] 1997.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, [1942] 1961.

TEIXEIRA, Marcelo Augusto de Almeida. Vivendo a noite urbana, pensando a vida noturna: das cidades 24 horas a Brasília. In: *Fórum Habitar 2014*. Belo Horizonte: Anais do Habitar, 2014.

TUNES, Gabriela. Por que perguntamos quem desligou o som?. In: *Cultura Alternativa*, 1 mai. 2015. Disponível em: <https://culturaalternativa.com.br/por-que-perguntamos-quem-desligou-o-som-por-gabriela-tunes/>. Acesso em: 19 nov. 2021.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. Jundiá (SP): Paco, 2017.

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

COSTA, Alexandre Bernardino; MOURA, Willy da Cruz. A destruição criativa neoliberal contra o Setor Comercial Sul em Brasília. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 39-63, jul./dez. 2022.

A possibilidade de recuperação da mais-valia urbana na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Advogada. Graduada em Direito pelo ICF/PI. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. ORCID: 0000-0003-1613-7960.

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Professor do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. ORCID: 0000-0002-2287-8450.

Talia Regina Lira Fernandes

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Bolsista de Iniciação Científica CNPQ. ORCID: 0000-0002-8866-9141.

Resumo: O presente artigo tem como recorte espacial a Região Metropolitana de Natal (RMNatal) e objetiva compreender como a legislação sobre os impostos tributários imobiliários, especificamente o IPTU, nos municípios da RMNatal funcional incorpora mecanismos de recaptura de mais-valias urbanas e se relaciona com o planejamento urbano e metropolitano no que se refere à recaptura de mais-valias fundiárias. A recaptura de mais-valia urbana se dá quando parte dos incrementos de valor da terra gerados por iniciativas alheias aos proprietários é recuperada pelo setor público. Impostos municipais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que tributam o patrimônio imobiliário têm este potencial de recapturar as mais-valias urbanas geradas pelos processos que valorizam a propriedade privada com recursos normalmente provenientes dos fundos públicos, contendo a especulação fundiária e reduzindo o preço da terra e, por conseguinte, as desigualdades socioespaciais por meio do controle do uso do solo. Para tanto, a metodologia adotada partiu de uma revisão bibliográfica do tema e, em seguida, realizou-se um levantamento documental das legislações municipais relativas ao IPTU, o qual resultou um quadro síntese que permitiu uma análise comparativa entre as leis de cada município analisado. Ao final, a pesquisa identificou a existência de desigualdades intrametropolitanas relacionadas com os critérios adotados nas legislações municipais, baixo controle do uso do solo como recuperador de mais-valias urbanas e do IPTU como instrumento de auxílio no cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-chave: Recuperação de mais-valia urbana. IPTU. RMNatal funcional.

Sumário: **1** Introdução – **2** A recaptura de mais-valias urbanas no contexto da legislação de IPTU – **3** Breve caracterização da RMNatal funcional – **4** Análise do IPTU na RMNatal funcional – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Publicado em 2001, o Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal nº 10.257 – apresentou uma série de instrumentos urbanísticos, muitos deles voltados para

a recaptura de mais-valias fundiárias. Segundo Martim Smolka,¹ o EC preconizou princípios constitucionais da função social da propriedade, da separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir, entre outros. De modo geral, a lei federal representou um marco regulatório entre políticas fiscais e urbanas, além de ter reconhecido a importância de mecanismos tributários consolidados, como o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, para a política urbana, juntamente com uma série de outros instrumentos inovadores ao direito urbanístico brasileiro.²

Em relação às diretrizes, objetivos e instrumentos previstos no EC, que regulam o uso do solo, Luiz Cesar Ribeiro³ descreve que estes “expressam um sólido consenso social e político elaborado na sociedade brasileira neste longo processo histórico iniciado nos anos 60 em torno da questão urbana e da sua relevância e centralidade na construção de um projeto de sociedade igualitária e justa”.

Por sua vez, Cintia Fernandes⁴ aponta que, para cumprir a função social, a propriedade urbana deve ser orientada pelo direito urbanístico, de modo a realizar suas funções urbanas, conforme estabelece o art. 192 da Constituição Federal (moradia, trabalho, recreação, circulação etc.). Um dos aspectos mais importantes – e que permite materializar tais princípios – pode ser visto ao tratarmos a capacidade das normas urbanísticas em recuperar parte do investimento público e coletivo em prol das cidades. A “mais-valia urbana” pode ser entendida com parte do excedente advindo da valorização das propriedades urbanas, que, por sua vez, foi gerada pelo desenvolvimento urbano coletivo ou por investimentos em obras ou serviços urbanos.

A recaptura de mais-valia urbana, presente no EC, se dá quando parte do aumento de valor da terra urbanizada, gerado por iniciativas alheias aos proprietários, é recuperada pelo setor público e volta à coletividade na forma de melhorias urbanas. Essa conversão pode ser feita por meio de receitas públicas, como impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais, a fim de beneficiar a coletividade. Algumas dessas ferramentas são de amplo conhecimento e aplicação (como o IPTU); outras ainda precisam ser aperfeiçoadas (como a Outorga Onerosa do Direito de Construir).

Diante disso, impostos municipais, como o IPTU, que tributam o patrimônio imobiliário têm este potencial de recapturar as mais-valias urbanas geradas pelos

¹ SMOLKA, Martim O. *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

² BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade*. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

³ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 14.

⁴ FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

processos que valorizam a propriedade privada com recursos normalmente provenientes dos fundos públicos. Assim, compreende-se que a alíquota progressiva é um exemplo de instrumento de recaptura que age para conter a especulação fundiária e reduzir o preço da terra e, por conseguinte, as desigualdades socioespaciais, conforme o EC (2001), por meio do controle do uso do solo. Por outro lado, as cidades apresentam sempre grandes dificuldades de investimento em projetos, com receitas dependentes de transferências intergovernamentais e com baixa aplicação social; ou seja, desenvolvemos uma das mais avançadas legislações tributárias e urbanísticas da América Latina, contudo não conseguimos utilizá-las a contento. Por quê?

Nesse sentido, o presente estudo tem como recorte espacial a Região Metropolitana de Natal (RMNatal), instituída através da Lei nº 152, de 1997, caracterizada por uma expansão urbana acelerada e que demanda serviços e investimentos em parceria.⁵ Objetivamos explorar um desses instrumentos – o IPTU – nesse espaço regional, contribuindo, assim, para melhor entendimento de sua aplicação e reflexão sobre seus potenciais e dificuldades em recuperar a mais-valia urbana. Nessa seara, surge a problemática a ser abordada neste artigo: como a legislação de IPTU de cada um dos municípios da Região Metropolitana Funcional de Natal incorpora mecanismos de recaptura de mais-valia urbana?

Atualmente, a RMNatal conta com 15 municípios, enquanto a chamada RMN funcional tem apenas cinco (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba). As pesquisas recentes que abordam a RMNatal funcional indicam que há uma tendência de difusão da população e de atividades produtivas e serviços ofertados pelo território, o que altera “o modelo tradicional de aglomerado ou cidade contínua com dependências quase exclusivas do núcleo central, em um território hierarquizado, porém mais interativo e auto organizativo e de grande heterogeneidade morfológica”.⁶

Em relação à RMNatal funcional, ainda não existem estudos comparativos sobre a legislação de IPTU à luz da recaptura de mais-valias urbanas, em que pese a compreensão de que há uma necessidade latente dos municípios passarem a gerir suas tributações imobiliárias em articulação com o planejamento urbano de modo a melhorar suas arrecadações próprias para que possam investir em infraestrutura e equipamentos urbanos voltados à redução das desigualdades socioespaciais.

⁵ RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 152 de 1997*. Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: [http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/Conteudo .asp?TRAN=PASTAC&TARG=2231&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=null](http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2231&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=null). Acesso em: 20 out. 2018.

⁶ CAMPOS, Tamms Maria da Conceição Morais. *Urbanização imobiliária residencial: uma leitura da configuração espacial da região metropolitana de Natal*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2015. (Tese de Doutorado).

O objetivo geral é compreender como os impostos tributários imobiliários, especificamente o IPTU, nos municípios da RMNatal funcional se relacionam com o planejamento urbano e metropolitano no que se refere à recaptura de mais-valias fundiárias e possibilidade de diminuição das desigualdades socioespaciais.

A fim de alcançar o objetivo proposto, foi feita uma revisão bibliográfica dos conceitos relativos ao tema em estudo e, em seguida, foi realizado um levantamento de dados documentais nas câmaras legislativas dos municípios analisados, de modo a encontrar nas legislações municipais o conteúdo relativo às alíquotas e as bases de cálculo do IPTU. Por fim, foram elaborados um quadro síntese e uma comparação entre as leis de cada município analisado.

Ao final, observou-se que, apenas com os critérios da legislação, é possível perceber as desigualdades intermetropolitanas. O estudo avança na identificação das diferenças na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional e como estas orientam a diminuição das desigualdades por meio da recuperação de mais-valias urbanas, a partir de uma melhor compreensão sobre suas alíquotas progressivas, cálculo do valor venal, multas e isenções, contribuindo para o debate da recaptura dos incrementos do valor do solo auferidos pelos proprietários (valorização) nas cidades e áreas metropolitanas, o que demonstra consciência de que essas desigualdades existem e podem ser minimizadas pelo controle do uso do solo como recapturador de mais-valia e do IPTU como instrumento de auxílio ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

2 A recaptura de mais-valias urbanas no contexto da legislação de IPTU

No que diz respeito à história da urbanização e expansão das cidades, o Estado tem papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano. Segundo Luis Felype Almeida e Roberto Monte-Mór,⁷ esse envolvimento está ligado a três esferas: econômica, jurídica e política. A econômica se dá devido à ligação com a questão da propriedade privada e seus tributos; a jurídica, pela responsabilidade legislativa e implementação de instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária; e, por fim, a esfera política diz respeito aos representantes e sua seriedade com a legalidade e legitimidade das ações voltadas ao tema.

Quanto à possibilidade de recuperação de mais-valias fundiárias, Paula Santoro e Renato Cymbalista defendem que:

⁷ ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

Deve-se considerar que não depende apenas de instrumentos tributários, mas também pode ser feita “mediante a gestão democrática e a implementação de instrumentos urbanísticos específicos, descritos no Plano Diretor do município e que trabalhem para recuperar – para a coletividade – a valorização fundiária.”⁸

O Estatuto da Cidade não indica qual o melhor instrumento para recaptura de incrementos no valor da terra urbana; porém, Almeida e Monte-Mór⁹ entendem que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o mais adequado em razão de ter como base de cálculo o valor venal do imóvel. Não obstante, os municípios brasileiros apresentam baixa arrecadação do IPTU, fato que, segundo Cláudia de Cesare,¹⁰ pode ser explicado pelo “elevado grau de informalidade na cobrança do imposto, o que dificulta a atualização dos cadastros de imóveis e limita a base de imóveis tributados pelos municípios”.

A Constituição Federal¹¹ possui dois artigos que explicam a aplicação do IPTU: o primeiro, art. 156, diz respeito ao valor venal do imóvel, e o segundo, art. 182, refere-se à alíquota progressiva no tempo. O objetivo da progressividade da alíquota é pressionar os proprietários da terra a destinar uso adequado à propriedade, de modo que cumpra seu valor social, evitando, assim, a subutilidade. O Plano Diretor Municipal é a lei responsável por estabelecer como se dá o cumprimento do valor social da propriedade, e o Código Tributário Municipal determina como o IPTU será aplicado, considerando as dinâmicas socioespaciais da cidade. Nesse sentido:

Trazendo a ideia de recuperação de mais-valias fundiárias, a política urbana tem suas diretrizes voltadas para a recuperação social da valorização do solo e a efetivação da justiça social na cidade, sendo claro que seus objetivos estão voltados para a redistribuição e a promoção da justiça social, não sendo apenas um mecanismo para financiamento de infraestrutura pública.¹²

⁸ SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão Social da Valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

⁹ ALMEIDA, Luis Felipe Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

¹⁰ DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M. *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

¹¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

¹² PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

É o que defendem Smolka e Amborski¹³ ao afirmarem que qualquer imposto geral sobre a propriedade e sobre o valor da terra já é, por definição, uma recaptura de mais-valia, já que pode ser capitalizado sobre o valor presente. Os instrumentos de recaptura podem ser regulamentados com as alterações das normas e leis urbanísticas, com uma extensa gama de aplicações e mecanismos que se adequam às características socioespaciais e políticas do lugar; contudo, só é considerado suficiente mediante uma gestão democrática e cobrança ativa da população pela conversão do imposto predial para a coletividade e obtenção de valorização fundiária.

Logo, percebe-se que é um imposto que carece de um olhar mais atento da gestão tributária municipal, de modo a encontrar caminhos para sua efetividade, tendo em vista a necessidade de recapturar as mais-valias urbanas. No entanto, nem sempre se observa essa aplicação de fato, especialmente em municípios menores. Sendo assim, se faz necessário compreender como as legislações de IPTU dos municípios que compõem a RMNatal funcional estabelecem nas suas alíquotas e base de cálculo a possibilidade de recaptura de mais-valias urbanas, de modo que, em um segundo momento da pesquisa, se possa identificar a efetividade de tais normas.

3 Breve caracterização da RMNatal funcional

Apesar de sua criação ter se dado recentemente (em 1997), a RMNatal apresenta crescimento territorial significativo e, atualmente, conta com 15 municípios, caracterizada por um processo de expansão urbana da RMNatal funcional, apresentado na Figura 1. As pesquisas mais recentes apontam que esse crescimento desordenado se dá em razão de uma política urbana desarticulada que legitima o crescimento periférico, o que se apresenta como padrão de fragmentação urbana de aglomerados, principalmente em Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

Tal formato de desenvolvimento urbano está relacionado à produção orientada pela demanda do capital imobiliário, ignorando as necessidades reais da população, que culmina em um território capitalista desigual dependente do seu núcleo central.¹⁴

No entanto, levando-se em consideração que a valorização imobiliária é gerada coletivamente a partir dos processos relativos à dinâmica urbana, como, por exemplo, a implantação de infraestrutura urbana e as alterações na legislação urbanística, o planejamento urbano e metropolitano deve considerar os processos

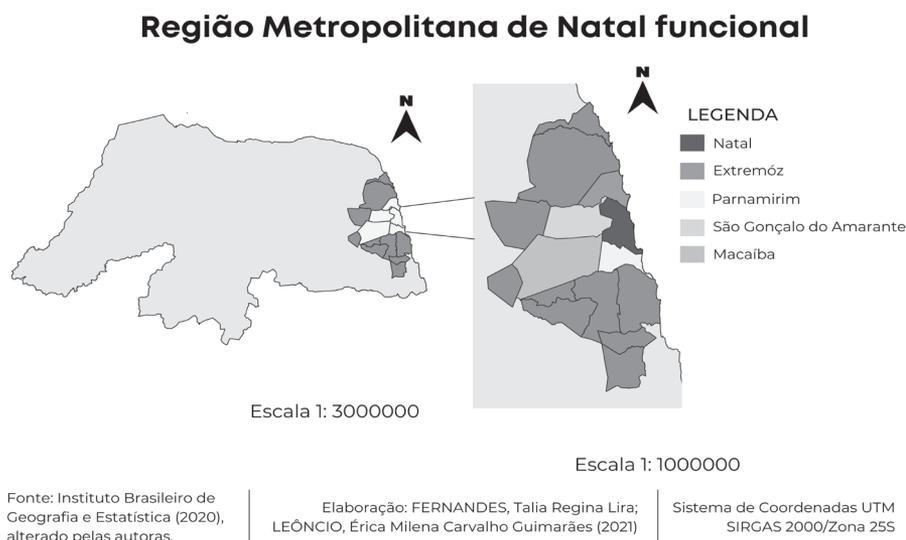
¹³ SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. *Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano: uma comparação interamericana*. VII Curso de Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina. 2000.

¹⁴ CAMPOS, Tamms Maria da Conceição Moraes. *Urbanização imobiliária residencial: uma leitura da configuração espacial da região metropolitana de Natal*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2015. (Tese de Doutorado).

de valorização individual de modo a buscar ferramentas capazes de reduzir as desigualdades socioespaciais.

O município de Natal se apresenta como centralidade produtiva (núcleo central) em relação aos municípios vizinhos, o que acirra a desigualdade intrametropolitana. Segundo Maria do Livramento Clementino e Maria Ângela Souza,¹⁵ a RMNatal funcional apresenta níveis de integração: o município de Parnamirim, a mais alta integração, com área de ocupação contígua, possui a segunda maior taxa de crescimento populacional; por sua vez, São Gonçalo do Amarante também possui alta integração e configura uma área de contiguidade de ocupação de Natal, especialmente na Região Norte; já os municípios de Macaíba e Extremoz apresentam, segundo as autoras, uma média integração com fluxos significativos na dinâmica de aglomeração.

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal funcional



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), alterado pelos autores.

Ainda em relação ao processo de ocupação do solo urbano na RMNatal, Huda Lima¹⁶ identifica que há um esgotamento em Natal, o que ocasionou, nos últimos anos, uma forte expansão urbana direcionada aos outros municípios da metrópole funcional, gerando processos de valorização nesses municípios, mas em menor

¹⁵ CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (Orgs.). *Como andam Natal e Recife*. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrôpoles, 2009.

¹⁶ LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado).

grau se comparados a Natal. Portanto, faz-se necessário compreender as novas dinâmicas em seus diversos níveis (mercado, legislação, gestão urbana), bem como de que modo vêm sendo enfrentados esses processos, à luz da necessidade de se recapturarem as mais-valias urbanas percebidas.

Diante do tema deste estudo, de acordo com Ana Luísa Aragão,¹⁷ “as finanças municipais funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano”, ou seja, possuem o condão de reduzir as desigualdades socioespaciais ao utilizar a arrecadação tributária para financiar a infraestrutura urbana.

4 Análise do IPTU na RMNatal funcional

4.1 As alíquotas do IPTU na RMNatal funcional

Ao se analisar a conceituação do IPTU, pode-se considerá-lo um tributo justo por natureza, pois tem o objetivo de redistribuir riquezas, além de prezar pela preservação do mínimo existencial e pela diminuição da especulação imobiliária. Assim, ao observar os municípios na prática deve-se levar em consideração esses parâmetros para que o IPTU cumpra suas funções integralmente.¹⁸

A Constituição Federal de 1988 previu a possibilidade de progressividade das alíquotas do IPTU tanto em razão do tempo (art. 182, §4º, II) quanto em razão do valor do imóvel e da localização e uso (art. 156, §1º, incluído pela Emenda Constitucional – EC nº 29, de 2000). Destaque-se que muito já se discutiu sobre a constitucionalidade da progressividade das alíquotas do IPTU, sendo objeto de análise do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual decidiu somente após a EC nº 29/2000, que tornou possível os municípios inserirem alíquotas progressivas em relação ao valor, localização e uso dos imóveis; antes disso, somente poderia haver lei municipal relativa à progressividade no tempo, como forma de exigir o cumprimento da função social da propriedade.¹⁹

Diante disso, apresenta-se o Quadro 1, com uma síntese das alíquotas de IPTU previstas pela legislação dos municípios da RMNatal funcional, demonstrando como se insere a possibilidade de progressividade em cada uma.

¹⁷ ARAGÃO, Ana Luísa Santana. *Análise da distribuição espacial da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano em Goiânia-GO (2010-2014)*. Goiânia: UFG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2016. p. 24. (Dissertação de Mestrado).

¹⁸ LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. *O tributo da cidade: O IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, 2019.

¹⁹ CASTILHO, Heloísa Natalino Valverde. *A progressividade do IPTU*. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67118/a-progressividade-do-iptu>. Acesso em: 08 fev. 2022.

Quadro 1 – As alíquotas de IPTU nos municípios da RMNatal funcional

(Continua)

Município	Lei/ano	Previsão de alíquotas progressivas
Natal	Art. 45 da Lei nº 3.882/1989 (Exercício 2021)	<p>A alíquota do imposto é progressiva, a critério do Poder Executivo, até o limite de dois por cento (2,0%): I – para os imóveis não edificados, localizados em áreas definidas pelo Poder Executivo e onde este pretenda adequar o uso do solo urbano aos interesses sociais da comunidade com o objetivo de fazer cumprir as posturas municipais, bem como promover a ocupação de áreas;</p> <p>II – para os imóveis não edificados, localizados em áreas determinadas pelo Poder Executivo, que não possuam muros e/ou calçadas;</p> <p>III – para os imóveis cujo valor venal seja superior a dois milhões oitocentos e noventa e três mil cento e setenta reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 2.893.170,84).</p> <p>§1º – A progressividade de que tratam os incisos I e II ocorre com o crescimento anual de até dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior.</p> <p>§2º – A progressividade de que trata o inciso II só se aplica, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio-fio e servidos de coleta domiciliar de lixo.</p> <p>§3º – A progressividade de que trata o inciso III deste artigo se aplica com acréscimo de até dez por cento (10%) sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada duzentos e oitenta e nove mil trezentos e dezessete reais e oito centavos (R\$ 289.317,08) ou fração que ultrapasse a dois milhões oitocentos e noventa e três mil cento e setenta reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 2.893.170,84) do valor venal.</p>
Parnamirim	Art. 136 da Lei nº 951/1997	<p>A alíquota do imposto é progressiva a critério do Poder Executivo até o limite de dois por cento (2%):</p> <p>I – para os imóveis não edificados, localizados em áreas definidas pelo Poder Executivo e onde este pretenda adequar o uso do solo urbano aos interesses sociais da comunidade com o objetivo de fazer cumprir as posturas municipais, bem como, promover a ocupação de áreas;</p> <p>II – para os imóveis não edificados, localizados em áreas definidas pelo Poder Executivo, que não possuam muros e/ou calçadas;</p> <p>III – para os imóveis cujo valor venal seja superior a quinhentos mil reais (R\$ 500.000,00).</p> <p>§1.º A progressividade de que tratam os incisos I e II ocorre com o crescimento anual de até dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior.</p> <p>§2.º A progressividade de que trata o inciso II só se aplica, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio fio e serviços de coleta domiciliar de lixo.</p> <p>§3.º A progressividade de que trata o inciso III deste artigo aplicase com acréscimo de até dez por cento (10%) sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada cinquenta mil reais (R\$ 50.000,00) ou fração que ultrapasse quinhentos mil reais (R\$ 500.000,00) do valor venal.</p>

(Conclusão)

Município	Lei/ano	Previsão de alíquotas progressivas
São Gonçalo do Amarante	Art. 55 da Lei nº 045 de 2007.	<p>A critério do Poder Executivo, até o limite de dois por cento (2%) para I – imóveis não edificados que não cumprem função social da propriedade urbana; II – imóveis não edificados que não possuam muros ou calçadas; III – para os imóveis cujo valor venal seja superior a quinhentos mil reais (R\$500.000,00).</p> <p>§1º A progressividade de que tratam os incisos I e II ocorre com o crescimento anual de até dez por cento da alíquota vigente no exercício anterior.</p> <p>§2º A progressividade de que trata o inciso II só se aplica, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio-fio e servidos de coleta domiciliar de lixo.</p> <p>§3º A progressividade de que trata o inciso III deste artigo se aplica com acréscimo de até dez por cento sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada cinquenta mil reais (R\$ 50.000,00) ou fração que ultrapasse a quinhentos mil reais (R\$ 500.000,00) do valor venal.</p>
Macaíba	Arts. 126 e 127 da Lei nº 1.080, de 2002.	<p>I – um por cento (1%) para os imóveis não edificados;</p> <p>II – seis décimos por cento (0,6%) para os imóveis edificados; para imóveis que não cumprem a função social da propriedade urbana, a alíquota do imposto é progressiva e fica a critério do Poder Executivo até o limite de dois inteiros e cinco décimos por cento (2,5%).</p>
Extremoz	Art. 46 da Lei nº 320, de 1º de julho de 1997	<p>É progressiva até o limite de dois inteiros e cinco décimos por cento (2.5%): I – imóveis não edificados que não cumprem função social da propriedade urbana; II – para imóveis cujo valor venal seja superior a oitocentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e cinquenta (845.350.000) UFIR's; III – para imóveis cujo valor venal seja superior a novecentos e nove mil, cento e treze reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 909.113,84); 1º A progressividade de que tratam os incisos "I e II", ocorre com o crescimento anual de dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior. §2º A progressividade de que trata o inciso "II" só é aplicada, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio-fio e servidos de coleta, domiciliar de lixo. §3º A progressividade de que trata o item "III" se aplica com acréscimos de dez por cento (10%) sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada noventa mil, novecentos e onze reais e trinta e oito centavos (R\$ 90.911,38) ou fração que ultrapasse a novecentos e nove mil, cento e treze reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 909.113,84) do valor venal. §4º Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir a alíquota do imposto até zero por cento (0%), em relação aos imóveis encravados em áreas non edificandi, de conservação e preservação ambiental definidas pelo Plano Diretor de Extremoz, enquanto perdure tal condição.</p>

Fonte: NATAL, 1989; PARNAMIRIM, 1997; AMARANTE, 2007; MACAÍBA, 2002; EXTREMOZ, 1997. Elaboração própria (2021).

Os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentam alíquota progressiva, a critério do Poder Executivo, até o limite de dois por cento (2,0%) para imóveis não edificados; por sua vez, para Extremoz e Macaíba, há o limite de dois e meio por cento (2,5%). Diante disso, percebe-se que há um estímulo tímido na alíquota (embora um pouco maior em Extremoz e Macaíba). Para que se cumpra a função social da propriedade, de modo que os imóveis tenham uso definido, faz-se necessário estabelecer uma alíquota maior para os imóveis não edificados.

Além disso, com exceção de Macaíba, há progressividade para os imóveis que não cumprem função social, com o crescimento anual de até dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior nos demais municípios da RMNatal funcional. Esse crescimento de 10%, no município de Natal, é aplicado para imóveis cujo valor venal seja superior a R\$2.893.170,84. Já em Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, é aplicado para valores superiores a R\$500.000,00. No município de Extremoz, é aplicado para valores superiores a R\$909.113,84. Assim, percebe-se que, em Natal, a aplicação dessa progressividade é somente para imóveis com valores bem superiores, na casa dos milhões de reais, em relação aos demais que aplicam valores menores (entre quinhentos e novecentos mil reais), o que pode orientar para uma recaptura de mais-valias urbanas distintas, principalmente em Natal, que aplica um valor mais alto como base para o aumento progressivo. Importante também destacar que, em Macaíba, não há a previsão dessa progressividade na alíquota, destacando-se negativamente.

4.2 A base de cálculo do IPTU na RMNatal funcional

Quanto à base de cálculo, compreende-se que “cabe ao legislador municipal ao instituir este imposto, dispor sobre os critérios avaliadores dos imóveis e fixar parâmetros a serem adotados pela autoridade lançadora para aferição do valor venal do imóvel urbano”.²⁰

Observou-se que o município de Natal é o único da RMNatal funcional que possui ajustamento na base de cálculo com base no território, trazendo distinções de acordo com o bairro.

²⁰ FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Quadro 2 – Base de cálculo do IPTU na RMNatal funcional

(Continua)

Município	Lei/ano	Conteúdo
Natal	Art. 25-A da Lei nº 3.882/1989 (Exercício 2021)	<p>Os valores obtidos nos incisos I e II, do artigo 25, desta Lei, são multiplicados pelos Fatores de Ajustamento dos Valores Venais por Bairro, conforme tabela XV em anexo, exclusivamente para os imóveis cujos valores venais não sejam superiores a R\$ 93.257,45 (noventa e três mil duzentos e cinquenta e sete reais e quarenta e cinco centavos), que seu proprietário, titular do domínio útil ou seu cônjuge, não possua outro imóvel no Município e que sua utilização seja para fins residenciais.</p> <p>§1º – Fica o Chefe do poder Executivo, através da Planta Genérica de Valores de Terreno, autorizado a proceder aos ajustes necessários decorrentes de valorização imobiliária.</p> <p>§2º – O Poder Executivo Municipal deverá proceder, no máximo a cada quatro anos, mediante Lei, às atualizações da Planta Genérica de Valores de Terrenos e da Tabela de Preços de Construção. BAIRROS 0,8: Lagoa Azul, Pajuçara, Potengi, Nossa Senhora da Apresentação, Redinha, Igapó, Salinas, Santos Reis, Rocas, Ribeira, Praia do Meio, Areia Preta, Mãe Luiza, Quintas, Nordeste, Bom Pastor, Felipe Camarão, Cidade da Esperança, Cidade Nova, Guarapes e Planalto.</p> <p>BAIRROS 1,0: Cidade Alta, Petrópolis, Alecrim, Barro Vermelho, Tirol, Lagoa Seca, Dix-sept Rosado, Nossa Senhora de Nazaré, Lagoa Nova, Nova Descoberta, Candelária, Pitimbu, Neópolis, Capim Macio, Ponta Negra e Parque das Dunas.</p>
	Art. 23 da Lei nº 3.882/1989 (Exercício 2021)	<p>A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. §1º – Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aforoseamento ou comodidade. §2º – O Poder Executivo poderá reduzir a base de cálculo do imposto para os imóveis com destinação exclusivamente residencial em: I – até 75% (setenta e cinco por cento) para os imóveis cujo valor venal seja inferior ou igual a cinquenta e nove mil quinhentos e dezesseis reais e sessenta e seis centavos (R\$ 59.516,66); II – até 50% (cinquenta por cento) para os imóveis com valor venal superior a cinquenta e nove mil quinhentos e dezesseis reais e sessenta e seis centavos (R\$ 59.516,66); e inferior ou igual a setenta e um mil novecentos e quinze reais e noventa e seis centavos (R\$ 71.915,96); III – até 25% (vinte e cinco por cento) para os imóveis com valor venal superior a setenta e um mil novecentos e quinze reais e noventa e seis centavos (R\$ 71.915,96); e inferior ou igual a noventa mil novecentos e vinte e oito reais e vinte e três centavos (R\$ 90.928,23). §3º – Para que os imóveis tenham o benefício deste artigo, é necessário que o proprietário, titular do domínio útil ou seu cônjuge, não possua outro e nele resida.</p>

(Conclusão)

Município	Lei/ano	Conteúdo
Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz ²¹	Art. 99 da Lei nº 951/1997	A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens imóveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.
Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz ²²	Art. 100 da Lei nº 951/1997	A avaliação dos imóveis para efeito de apuração do valor venal será procedida anualmente, em conformidade com disposto em lei específica. §1.º A Planta Genérica de Valores de Terrenos e Tabela de Preços de Construção são decretados pelo Poder Executivo, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, para vigorar de 1º de janeiro a 31 de dezembro do exercício seguinte. §2.º A Secretaria Municipal de Tributação realiza o lançamento do IPTU com base na Planta Genérica de Valores de Terrenos e Tabela de Preços de Construção vigentes no exercício anterior, atualizadas monetariamente quando essas não forem decretadas até a data prevista no parágrafo anterior. §3.º Os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno são determinados em função dos seguintes critérios, tomados em conjunto ou separadamente: I – preços correntes das transações e das ofertas e venda no mercado imobiliário; II – custos de reprodução; III – locações correntes; IV – características da região em que se situa o imóvel; V – características do terreno, especialmente área, topografia, forma e acessibilidade; VI – características da construção, notadamente área, qualidade, tipo, ocupação e idade; VII – outros dados informativos tecnicamente reconhecidos. §4.º Os valores unitários, definidos como valores médios para os locais e construções, são atribuídos: I – às faces de quadras, às quadras ou quarteirões, aos logradouros ou às regiões determinadas, relativamente aos terrenos; II – a cada um dos padrões dos tipos de edificações definidos pelo Poder Executivo, relativamente às construções.
Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz ²³	Art. 101 da Lei nº 951/1997	Art. 101. O valor venal do imóvel é determinado: I – quando se trata de imóvel não edificado, pela Planta Genérica de valores de Terrenos; II – quando se trata de imóvel edificado, pela Planta genérica de Valores de Terrenos e tabela de Preços de Construção. Art. 102. As tabelas de fatores de correção serão utilizadas para cálculo do valor venal da Unidade Imobiliária.

Fonte: NATAL, 1989; PARNAMIRIM, 1997; AMARANTE, 2007; MACAÍBA, 2002; EXTREMOZ, 1997. Elaboração própria (2021).

²¹ A redação dos quatro municípios é parecida e não apresenta alterações significativas entre elas; então, optou-se por transcrever a de Parnamirim como exemplo.

²² A redação dos quatro municípios é parecida e não apresenta alterações significativas entre elas; então, optou-se por transcrever a de Parnamirim como exemplo.

²³ A redação dos quatro municípios é parecida e não apresenta alterações significativas entre elas; então, optou-se por transcrever a de Parnamirim como exemplo.

Alguns bairros apresentam fator 0,8, enquanto outros, 1,0. Pode ser observado que os bairros que têm 0,8 como fator de ajustamento apresentam condições socioeconômicas menores em comparação aos bairros de fator 1,0, além de possuírem várias manchas de interesse social. Ademais, os bairros 1,0 apresentam padrão de crescimento e ocupação imobiliária na cidade e, na sua maioria, estão localizados na Zona Adensável no Plano Diretor de Natal atual (NATAL, 2007), com exceção de Nossa Senhora de Nazaré e Pitimbu, que se configuram como Zona de Adensamento Básico.

Diante disso, percebe-se que, mesmo de forma tímida, o legislador buscou fazer uma relação entre a alíquota e o território da cidade, identificando bairros onde se deve incidir uma alíquota mais branda e outros nos quais essa alíquota é um pouco maior. Ao comparar com as características socioterritoriais previstas no atual Plano Diretor Municipal, há uma relação direta com fatores que envolvem disponibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos, renda familiar e preço da terra.

4.3 As isenções ao IPTU nos municípios da RMNatal funcional

Um último ponto a ser abordado quanto à extrafiscalidade do IPTU nos municípios da RMNatal é em relação às isenções concedidas pela legislação municipal. Segundo o art. 175 do Código Tributário Nacional, a isenção é uma das possibilidades de exclusão do crédito tributário. O art. 176 determina que a isenção será sempre decorrente de lei específica, que deverá conter condições, requisitos, prazo e sobre quais tributos incide.²⁴ Nesse sentido, Camargo considera que a isenção “atua de forma a retirar, ou isolar, da incidência da norma tributária certos elementos constantes de seu antecedente ou de seu conseqüente”.²⁵

Segundo Keziah Pinto,²⁶ o EC prevê a possibilidade de utilização de incentivos e benefícios fiscais e financeiro como instrumentos de política urbana voltados ao incentivo do cumprimento da função social da propriedade urbana, e a isenção é uma dessas possibilidades, pois é um forte instrumento de extrafiscalidade.

²⁴ BRASIL. *Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional*. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

²⁵ CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

²⁶ PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. *IPTU: política urbana e aspectos constitucionais*. Campinas: Editora Alínea, 2012.

Quadro 3 – Isenções ao IPTU nos municípios da RMNatal funcional

(Continua)

Município	Lei/Ano	Conteúdo
Natal	Lei nº 3.882/1989	<p>Art. 48 – São isentos do imposto: I – o imóvel edificado que tenha destinação residencial unifamiliar e possua área construída de até cinquenta metros quadrados (50 m²) com as seguintes e conjuntas condições: a) ser encravado em terreno de área igual ou inferior a cento e vinte metros quadrados (120 m²); b) quando resida no imóvel o proprietário ou titular do domínio útil; c) não possua, o proprietário ou titular do domínio útil ou seu cônjuge, outro imóvel no Município; d) Revogado. II – o imóvel edificado pertencente a clube de mães, associação de moradores ou instituição de assistência ou beneficência que obedeçam conjuntamente às seguintes condições: a) sua utilização esteja relacionada com a finalidade essencial da entidade; b) não tenha fins lucrativos; c) não possua atividade produtiva geradora de receita idêntica à de empreendimentos privados e que não haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário; III – o imóvel privado quando cedido por comodato ao Município, Estado ou União, para fins exclusivamente educacionais ou de saúde, durante o prazo do comodato; IV – o imóvel edificado pertencente a agremiação desportiva cujo valor venal seja inferior a dezessete mil duzentos e vinte reais e setenta e sete centavos (R\$ 17.220,77); V – O imóvel pertencente a autarquias, a fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, instituídas e mantidas pela Prefeitura Municipal do Natal. §1º – As isenções de que trata o artigo 48 são requeridas pelo interessado ao Secretário Municipal de Tributação. §2º – As isenções previstas nos incisos I e II do artigo 48 podem ser concedidas de ofício, se existentes no cadastro imobiliário, os elementos necessários à aferição do atendimento aos requisitos legais.</p>
Parnamirim	Lei nº 951/1997, alterada pela LC nº 005/2001 e pela LC nº 007/2002	<p>Art. 132. É isento do imposto o imóvel edificado com as seguintes e conjuntas condições: I ter destinação residencial unifamiliar e possuir área construída de até sessenta metros quadrados (60,00 m²) (NR). II – estar encravado em terreno de área igual ou inferior a cento e vinte metros quadrados (120m²); III – quando nele resida o proprietário, titular do domínio útil ou o possuidor; IV – não seja proprietário, titular do domínio útil, possuidor ou seu cônjuge, de outro imóvel no Município</p>

(Continua)

Município	Lei/Ano	Conteúdo
SGA	Lei nº 045/2007	<p>Art. 58. São isentos do imposto: I – o imóvel edificado que tenha destinação residencial unifamiliar e possua área construída de até cinquenta metros quadrados com as seguintes e conjuntas condições: a) ser encravado em terreno de área igual ou inferior a cento e vinte metros quadrados. b) quando resida no imóvel o proprietário ou titular do domínio útil; c) não possua, o proprietário ou titular do domínio útil ou seu cônjuge, outro imóvel no Município; II – o imóvel edificado pertencente a clube de mães, associação de moradores ou instituição de assistência ou beneficência que obedeçam conjuntamente às seguintes condições: a) sua utilização esteja relacionada com a finalidade essencial da entidade; b) não tenha fins lucrativos; c) não possua atividade produtiva geradora de receita idêntica à de empreendimentos privados e que não haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário; III – o imóvel privado quando cedido por comodato ao Município, Estado ou União, para fins exclusivamente educacionais ou de saúde, durante o prazo do comodato IV – o imóvel edificado pertencente a agremiação desportiva cujo valor venal seja inferior oito mil reais (R\$ 8.000,00) V – o imóvel pertencente a autarquias, a fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, instituídas e mantidas pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante. Parágrafo único. As isenções concedidas com fundamento nos incisos II, III e IV são requeridas ao Secretário Municipal de Tributação, durante o exercício civil a que se refere o imposto, sob pena de decadência.</p>
Macaíba	Lei nº 1.080/2002	<p>Art. 128 – São isentos do imposto: I – Imóvel edificado pertencente a sindicato, círculo operário, associação de classe, artística, de pesquisa científica, beneficente, esportiva e cultural, utilizado para cumprir com os objetivos primordiais da entidade e que não tenha fins lucrativos; (Alterado pela Lei nº 1260, de 23.12.2005). II – o imóvel predial, com destinação residencial unifamiliar, que tenha área construída de até 50 m² (cinquenta metros quadrados), encravado em terreno de área igual ou inferior a 120 m² (cento e vinte metros quadrados), quando nele resida o proprietário ou titular do domínio útil, não possuindo ou seu cônjuge, outro imóvel no Município de Macaíba; (Alterado pela Lei nº 1260, de 23.12.2005). III – O imóvel predial, com destinação residencial unifamiliar, com área máxima construída de até 110 m² (cento e dez metros quadrados), encravada em terreno de até 600 m² (seiscentos metros quadrados), pertencente a servidor público do Município de Macaíba, com renda familiar mensal de até 02 (dois salários-mínimos); (Alterado pela Lei nº 1260, de 23.12.2005). a) Quando nele resida e não possua ele (servidor) ou seu cônjuge, outro imóvel no Município de Macaíba, IV – O imóvel pertencente a Órgão da Administração Direta e Indireta Municipal. (Acrescido pela Lei nº 1260, de 23.12.2005).</p>

(Conclusão)

Município	Lei/Ano	Conteúdo
Extremoz	Lei nº 320/1997 LC nº 001/2005	Art. 47. Ficam isentos do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano os contribuintes que atendam a uma das seguintes condições: I – o imóvel pertencente a autarquias, a fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, instituídas e mantidas pela Prefeitura Municipal de Extremoz; II – o prédio pertencente a sindicato, círculo operário, associação de classe, sociedade religiosa, artística, de pesquisa científica, beneficente, esportiva e Clubes de Mães que obedecem conjuntamente as seguintes condições: a) sua utilização esteja relacionada com a finalidade essencial da entidade; b) não tenha fins lucrativos; c) não possua atividade produtiva geradora de receita idêntica à de empreendimentos privados e que não haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário. III – o imóvel que tenha destinação residencial unifamiliar e possua área construída de até cinquenta metros quadrados (50 m ²) com as seguintes e conjuntas condições: a) ser encravado em terreno de área igual ou inferior a (200m ²) duzentos metros quadrados; b) quando resida no imóvel o proprietário ou titular do domínio útil; c) seja detentor de um único imóvel: o proprietário ou titular do domínio útil ou seu cônjuge. IV – Prédios quando cedidos por comodato ao Município, Estado ou União, para fins exclusivamente educacionais ou de saúde, durante o prazo do comodato. • Incisos I a IV acrescidos pela LC nº. 001/2005.

Fonte: NATAL, 1989; PARNAMIRIM, 1997; AMARANTE, 2007; MACÁIBA, 2002; EXTREMOZ, 1997. Elaboração própria (2021).

Todos os cinco municípios apresentam isenções ligadas ao fomento de atividades e de instituições sem finalidade lucrativa voltadas a ações sociais relevantes, como assistência social, sindicais, educação, ciência, esportes, cultura etc., que não exerçam atividades geradoras de receitas. Esse tipo de isenção é razoável e fomenta também o cumprimento da função social da propriedade e da cidade em diversos aspectos relevantes socialmente.

Percebe-se também que, em todos os cinco municípios analisados, houve uma preocupação do legislador com a manutenção da moradia para as famílias de menor renda, inserindo inciso que garante a isenção para imóveis com área construída de até 50 m² em Natal, São Gonçalo, Macaíba e Extremoz e de até 60 m² em Parnamirim. Quanto à área total do terreno para se inserir nessa possibilidade de isenção, Natal, Parnamirim, São Gonçalo e Macaíba estabelecem 120 m² e Extremoz estabelece 200 m². Essa isenção tem um caráter nítido de cumprimento de função social da propriedade, especialmente voltado para a moradia, vez que condiciona também a fatores como ser o único imóvel unifamiliar.

Destaca-se ainda o município de Macaíba, que foi mais além e isentou também imóveis com área construída de até 110 m² e com terreno de até 600

m² de propriedade de servidor público municipal com renda de até dois salários mínimos. A princípio, tal isenção, que traz um critério baseado na função pública ocupada pelo proprietário e alcança imóveis com características superiores àqueles considerados para famílias de baixa renda, pode ser considerada como prejudicial para a coletividade, pois se baseia não na função social da propriedade, e sim numa categoria específica de trabalhadores, que deixa de pagar o devido imposto para o município, em que pesem esses imóveis auferirem os mesmos benefícios urbanos dos demais, sem que o município recupere as mais-valias auferidas pelos proprietários que incidem nessa isenção.

5 Considerações finais

A reflexão sobre o debate das mais-valias urbanas está relacionada à igualdade material por meio de uma justiça redistributiva, pois, com os mecanismos oferecidos pela legislação e pela administração pública, a cidade pode se tornar um lugar menos desigual por meio do controle do uso do solo. Um dos instrumentos de recaptura o IPTU, que busca conter a especulação imobiliária.

O IPTU é calculado sobre o valor venal do imóvel, levando em consideração as características imobiliárias do local e, por vezes, possui alíquota progressiva para imóveis que não cumprem função social. Sua arrecadação deve ser convertida em melhorias, como infraestruturas e equipamentos urbanos, para toda a cidade. Contudo, há problemas na arrecadação desse imposto no âmbito jurídico, político e econômico, o que dificulta a recuperação efetiva de mais-valia urbana.

Na RMNatal funcional, nota-se que o núcleo produtivo central (Natal) cobra mais IPTU quando comparado aos outros municípios, pois há um esgotamento do solo urbano na cidade. Tal fator faz com que a população que não consegue arcar com o preço da terra em Natal busque moradia nos municípios vizinhos, onde o preço é menor, porém tenha que se deslocar para trabalho e/ou estudo em Natal, consequentemente aumentando custo de deslocamento.

Ao analisar a legislação, compreende-se que há uma consciência da discrepância entre o preço da terra na Região Metropolitana, quando, em Natal, há uma tolerância maior quanto à progressividade de 10% da alíquota básica a que está sujeito o imóvel, qual seja, a cada R\$289.317,08 ou fração que ultrapasse R\$2.893.170,84 do valor venal, enquanto, para os outros municípios, essa progressividade se dá a cada R\$50.000,00 ou fração que ultrapasse R\$500.000,00 do valor venal.

Ademais, há diferença entre formatação da base de cálculo relacionada ao valor venal do imóvel no território de Natal e nos outros municípios da RMNatal funcional. A legislação, quanto à sua redação, é muito similar para os cinco municípios; contudo, Natal se distingue quando, além de possuir critério de cálculo

referente ao imóvel, possui fator de ajustamento por território, mais especificamente por bairro. Esse fator de ajustamento é mais um dos desdobramentos do IPTU para buscar a justiça social distributiva, visto que cada bairro possui características socioeconômicas distintas.

Quanto às isenções, de modo geral, os municípios possuem isenções justificáveis, seja por resguardar o direito à moradia para proprietários de pequenos imóveis com uso exclusivo para moradia, seja por fomentar a prática de atividades sem fins lucrativos que contribuem para o desenvolvimento social local ou mesmo para os imóveis destinados ao exercício de atividades da administração municipal. Com destaque apenas para o caso de Macaíba, que amplia o leque de isenções para imóveis pertencentes a servidores públicos municipais com uma área consideravelmente grande, que ultrapassa o interesse público e o cumprimento da função social da propriedade urbana, configurando-se como uma regra que cria um tipo de privilégio para determinada categoria e pode resultar em um reforço das desigualdades socioespaciais.

Portanto, apesar do IPTU ser uma das principais fontes constitucionais de receita própria das cidades brasileiras, ainda é de baixa arrecadação quando comparado ao seu potencial máximo de recaptura. Discutir recuperação de mais-valias está vinculado à discussão do crescimento urbano no modelo de cidade capitalista, onde a política urbana serve, por vezes, aos interesses das classes sociais mais abastadas.

Logo, o presente artigo apresenta um esforço inicial para identificar as diferenças na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional e como estas orientam a diminuição das desigualdades por meio da recuperação de mais-valias. Este estudo, ora em recorte, pretende ser expandido para outras análises do IPTU além de alíquota progressiva e cálculo do valor venal, como multas e isenções, e até mesmo para outros impostos tributários, como o ITBI, contribuindo para o debate da recaptura dos incrementos do valor do solo auferidos pelos proprietários (valorização) nas cidades e áreas metropolitanas.

The possibility of recovering urban surplus value in property tax legislation in the municipalities of functional RMNatal

Abstract: This article has the Natal metropolitan region (RMNatal) as its spatial cut and aims to understand how property tax legislation, particularly the IPTU in the municipalities of the functional RMNatal, incorporates mechanisms to recover urban surplus values and relates to urban and metropolitan planning, in terms of recovering surplus values from land. The recapture of urban surplus value occurs when part of the increase in the value of land, generated by initiatives outside the owners, is recovered by the public sector. Municipal taxes such as the urban property tax (IPTU), which taxes real estate, have the potential to recapture urban capital gains generated by processes that enhance private property with resources, usually from public funds, curb land speculation, and reduce the price of land and consequently socio-spatial inequalities by controlling land use. To this end, a bibliographic study of the subject was first conducted, followed by a documentary study of municipal legislation

related to IPTU, which resulted in a summary table that allowed a comparative analysis between the laws of each of the municipalities studied. At the end of the study, it was found that within the cities there are inequalities in terms of criteria adopted in municipal legislation, low control of land use as a recovery of urban capital gains, and the IPTU as an auxiliary tool to fulfill the social function of property.

Keywords: Recovery of urban surplus value. Municipal Property-Tax. Functional RMNatal.

Referências

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

ARAGÃO, Ana Luísa Santana. *Análise da distribuição espacial da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano em Goiânia-GO (2010-2014)*. Goiânia: UFG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2016. (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional*. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade*. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAMPOS, Tamms Maria da Conceição Moraes. *Urbanização imobiliária residencial: uma leitura da configuração espacial da região metropolitana de Natal*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2015. (Tese de Doutorado).

CASTILHO, Heloísa Natalino Valverde. *A progressividade do IPTU*. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67118/a-progressividade-do-iptu>. Acesso em: 08 fev. 2022.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (Orgs.). *Como andam Natal e Recife*. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrôpoles, 2009.

DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M. *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

EXTREMOZ. *Lei nº 320, de 01 de julho de 1997*. Dispõe sobre o Código Tributário do Município e dá outras providências. 01 jul. 1997. Disponível em: <https://extremoz.rn.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/C%C3%B3digo-Tribut%C3%A1rio-Extremoz-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2021.

FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. *IPTU: política urbana e aspectos constitucionais*. Campinas: Editora Alínea, 2012.

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. *O tributo da cidade: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Pamamirim-RN*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, 2019.

LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado).

MACAÍBA. *Lei nº 1080, 30 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município e dá outras providências. 30 dez. 2002. Disponível em: <https://www.macaiba.rn.gov.br/assets/site/arquivos/lei-codigo-tributario.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

NATAL. *Lei nº 082, 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. 21 jun. 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-natal-rn>. Acesso em: 10 out. 2021.

NATAL. *Lei nº 3.882, 11 de dezembro de 1989*. Aprova o Código Tributário do Município do Natal e dá outras providências. 11 dez. 1989. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/lei/lei3.882_22.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

PARNAMIRIM. *Lei nº 951, 30 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o Código Tributário Municipal e dá outras providências. 30 dez. 1997. Disponível em: <https://pamamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao/2019-11-07-09:10:01:334.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 152 de 1997*. Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2231&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=null>. Acesso em: 20 out. 2018.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. *Lei nº 045, de 31 de dezembro de 2007*. Aprova o Código Tributário do Município de São Gonçalo do Amarante e dá outras providências. Disponível em: <https://saogoncalo.rn.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/7-Lei-Complementar-n%C2%BA-045-2007-GPSGA-de-31-de-dezembro-de-2007.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. *Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano: uma comparação interamericana*. VII Curso de Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina. 2000.

SMOLKA, Martin O. *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

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

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; FERNANDES, Talia Regina Lira. A possibilidade de recuperação da mais-valia urbana na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 65-85, jul./dez. 2022.

Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual¹

Viviane Barros Amorim Costa

Arquiteta e Urbanista formada pela UFPI. Pesquisadora do Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI).

Anna Karina Borges de Alencar

Arquiteta e Urbanista. Pós-Doc em Planejamento e Gestão Urbana e Regional. Professora Dra. Adjunta no Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPI. Líder do grupo de pesquisa Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3408-0008>.

Resumo: O Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição brasileira, apresenta os instrumentos a serem empregados por planejadores e gestores no enfrentamento às problemáticas, como especulação imobiliária, ocupação de áreas ambientalmente frágeis, precariedade em assentos informais, sobrecarga do sistema viário, entre outras. O Estatuto, além de apresentar tais instrumentos, delega aos municípios a responsabilidade de inseri-los em seus planos diretores, de modo a regulamentar as questões urbanas próprias de cada território. Nesse sentido, faz-se mister avaliar o atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina (PDOT), aprovado em dezembro de 2019, a fim de analisar se este atende aos requisitos estabelecidos no Estatuto da Cidade diante dos desafios decorrentes do processo de urbanização desigual da capital piauiense. Para tal, foram utilizadas como técnicas investigativas pesquisa bibliográfica e documental, análise de conteúdo do Plano Diretor de Teresina e pesquisas de campo para averiguar a realidade local e os principais problemas vivenciados historicamente pelo município. A análise revela que, apesar dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto estarem citados no PDOT, estes ainda se encontram distantes de serem colocados em prática, pois as estratégias estabelecidas no plano diretor, insuficientes diante do passivo socioespacial excludente, não refletem a complexidade da realidade local.

Palavras-chaves: Plano de Ordenamento Territorial de Teresina. Plano diretor. Estatuto da Cidade. Instrumentos da política urbana. Urbanização desigual.

Sumário: Introdução – **1** Estatuto da Cidade e os acordos para um desenvolvimento sustentável – **2** Planejamento urbano em Teresina – **3** Considerações finais – Referências

Introdução

O planejamento urbano das cidades brasileiras tem atendido majoritariamente aos interesses da produção capitalista e do desenvolvimento econômico em

¹ Este artigo é parte de uma pesquisa maior desenvolvida pelo Laboratório Espaços Urbano (LEU), intitulada *Análise do Plano Diretor de Teresina à luz do direito à cidade*, coordenada pela Profa. Dra. Anna Karina Borges de Alencar.

detrimento do desenvolvimento socioambiental, dificultando o acesso à cidade para a maioria da população. Sob a lógica da propriedade privada, acentuada pelo processo de globalização, a população de baixa renda tem sido historicamente marginalizada, realidade expressa nas desigualdades socioespaciais dos centros urbanos. No Brasil, o direito à cidade só veio a ser reconhecido quando da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, lei que regulamentou o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988, o qual apresentou, ainda que de forma incipiente, os princípios do desenvolvimento urbano e da função social da propriedade, carecendo, portanto, de especificidades que seriam apresentadas somente treze anos após a promulgação da Carta Magna.

A Lei Federal nº 10.257/2001 estabeleceu que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deveriam elaborar, até 2006, um plano diretor participativo ou adequar o existente à nova lei. Entretanto, percebe-se que, em grande parte das cidades brasileiras, ainda há uma série de desafios – decorrentes do padrão de urbanização excludente – a serem enfrentados pelas gestões públicas, a fim de que, além de implementar os planos diretores, seja possível efetivar os instrumentos urbanísticos neles propostos.

A cidade de Teresina, capital do Piauí, não foge ao modelo de planejamento excludente das cidades brasileiras. Ainda que o poder público tenha agido na produção habitacional para atendimento da demanda de habitação de interesse social, em especial, na década de 1980, a análise do território deixa claro o passivo socioterritorial na urbanização excludente e predatória da capital, dadas as precárias condições de habitabilidade, seja nos inúmeros assentamentos ilegais ou nos empreendimentos implantados precária e informalmente por loteadores irregulares e até mesmo pelo poder público.

O atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina (PDOT), aprovado em dezembro de 2019, deveria refletir essas e outras problemáticas urbanas apresentadas pelo território, adotando os instrumentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico e socioespacial, orientando-se de acordo com as premissas impostas pelo Estatuto da Cidade, de modo a promover o acesso à cidade de forma mais justa e igualitária.

No entanto, verifica-se que, mesmo após sancionado o Estatuto da Cidade – quando definiu-se a obrigatoriedade do caráter participativo tanto do planejamento quanto da gestão urbana –, os planos diretores, em sua grande maioria, seguem ainda o modelo tecnocrático da cidade ideal, prescindindo da participação popular, revelando resquícios de um período pré-Estatuto, quando os planos diretores das cidades brasileiras consistiam na idealização de um projeto de cidade ideal a ser alcançado através de um zoneamento rígido e da atuação de um Estado forte o

bastante para moldar a cidade segundo os parâmetros considerados ideais, ignorando os diversos agentes e interesses que entram em conflito nos territórios urbanos.² Tal abordagem resulta num planejamento urbano descolado tanto dos problemas reais enfrentados cotidianamente quanto das potencialidades que as cidades oferecem.³

A ausência ou descumprimento da política urbana tal como foi definida pela Lei Federal nº 10.257/2001 faz com que problemas sociais urbanos perdurem ou se agravem, muitas vezes aumentando as desigualdades no acesso ao solo, na perda da qualidade de vida, na segregação socioespacial, nos problemas socioambientais, entre outros. Assim, este trabalho tem por objetivo analisar se o atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina (PDOT)⁴ atende aos requisitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade frente aos desafios que se apresentam em seu processo de urbanização excludente.

Para a análise proposta, foram utilizados dados primários do PDOT coletados junto à prefeitura municipal, além de dados secundários sobre os aspectos socioespaciais de Teresina, e pesquisas de campo para averiguar a realidade local e os principais problemas enfrentados historicamente pelo município. A análise nos mostra que, apesar dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto estarem citados no PDOT, estes ainda se encontram distantes de serem colocados em prática, pois apenas alguns desses instrumentos começaram a ser regulamentados, e as estratégias estabelecidas no PDOT, insipientes diante do passivo socioespacial excludente, não alcançam a realidade local do município.

1 Estatuto da Cidade e os acordos para um desenvolvimento sustentável

Com o processo de redemocratização do país, na década de 1980, veio à tona a reforma urbana, que desencadeou o processo jurídico da função social da propriedade, na Constituição de 1988, mas o direito à cidade só foi reconhecido no Brasil após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal, aprofundando ou apresentando

² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

³ ALENCAR, Anna Karina Borges de. *Novas formas de acesso à moradia: Estratégias dos movimentos de luta por moradia para a Produção Social do Habitat*. Recife, 2012. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco.

⁴ TERESINA, Prefeitura de. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. Disponível em: https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

conceitos como a função social da propriedade e da cidade, a gestão democrática da cidade e o direito à cidade e à cidadania.

O Estatuto da Cidade define que cidades com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas precisam elaborar um plano diretor, lei que rege o uso e a ocupação do solo, e renová-lo a cada dez anos. É o plano diretor, em última análise, que orientará a aplicação de cada um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, cabendo ao corpo técnico municipal avaliar, a partir de um processo participativo, qual instrumento melhor se aplica a cada problemática local.

Dada sua importância no ordenamento territorial, é fundamental que tanto o processo de elaboração quanto a aplicação do plano diretor se deem de forma democrática, sempre orientada pelas necessidades e vontades dos cidadãos, cabendo aos planejadores e gestores urbanos contribuir teórica e tecnicamente para o alcance dessas, sem jamais impor autoritariamente suas análises ou soluções.⁵

O projeto de cidade, a ser proposto no plano diretor e de acordo com o Estatuto da Cidade, deve ser fundamentado na leitura da realidade local e apresentar os objetivos a serem alcançados através dos instrumentos urbanísticos. A definição dos usos que cada região da cidade terá deve ser expressa, cartograficamente, através do macro e microzoneamentos. É a partir desses zoneamentos que são estabelecidos os parâmetros de uso e ocupação do solo, definindo, por exemplo, os limites entre zona urbana e rural, as regiões onde a ocupação deve ser coibida ou incentivada, as regiões de interesse ambiental, patrimonial ou paisagística a serem preservadas, entre outros. Tais diretrizes espaciais servirão de base para a escolha e aplicação dos diversos instrumentos da política urbana.

O primeiro capítulo do Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para orientar a política urbana, quais sejam:

I - garantia do direito às cidades sustentáveis [...]; II - gestão democrática por meio da participação da população [...]; III - cooperação entre governos e iniciativa privada no processo de urbanização [...]; IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano [...]; V - equidade e universalização do acesso aos serviços e equipamentos públicos [...]; VI - ordenação e controle do uso do solo [...]; VII - integração entre as atividades urbanas e rurais [...]; VIII - adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica [...]; IX - justa distribuição dos benefícios e ônus resultantes do processo de urbanização [...]; X - adequação da política urbana aos objetivos do desenvolvimento urbano [...]; XI - recuperação aos cofres públicos de parte da valorização de imóveis

⁵ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

urbanos decorrente unicamente da ação pública [...]; XII - proteção do meio ambiente e do patrimônio [...]; XIII - regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda [...]; XV - simplificação da legislação urbana de modo a permitir a redução dos custos de unidades habitacionais [...]; XVI - isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos urbanísticos.⁶

Importante destacar que tais diretrizes citadas do Estatuto da Cidade estão completamente alinhadas com a Nova Agenda Urbana (NAU),⁷ aprovada em 2016, na qual se reafirma o compromisso global para com o desenvolvimento urbano sustentável. A NAU, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), aponta para a aplicação de um planejamento urbano e territorial que promova o uso sustentável do solo e dos recursos naturais ao sugerir cidades compactas, policêntricas, com densidade e conectividade apropriadas e controle da dispersão urbana.

Tais direcionamentos podem contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade nas cidades, quando, por exemplo, recomendam a integração dos planos de mobilidade ao planejamento urbano das cidades; a priorização do transporte ativo sobre o transporte motorizado; e a adoção do modelo de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (DOTS), de forma a diminuir os deslocamentos de longa distância, especialmente para a população de baixa renda.

A importância de adotar o desenvolvimento sustentável como norteador do planejamento e gestão urbanos se torna mister diante de um contexto de elevado grau de urbanização do território e da fragmentação da paisagem natural a partir da segunda metade do século XX e o conseqüente aumento exponencial das áreas urbanas e da impermeabilização do solo,⁸ não sendo plausível, portanto, planejar ou gerir cidades sem abordar a sustentabilidade.

Nesse contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – criados em 2015 durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável –, mais especificamente o ODS-11, que trata sobre cidades e comunidades sustentáveis, revelam o protagonismo que os centros urbanos desempenham na construção de um futuro sustentável, instigando as cidades a serem palco para medidas como a implementação de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo; a redução

⁶ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

⁷ ONU HABITAT. *Nova Agenda Urbana*. Quito, 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2021.

⁸ SCHUTZTER, José Guilherme. *Infraestrutura Verde no Contexto da Infraestrutura Ambiental Urbana e da Gestão do Meio Ambiente*. *Revista Labverde*, São Paulo, v. 1, n. 8, 2014.

do número de mortes e de pessoas afetadas por desastres naturais de origem hidrometeorológica e climatológica; a redução do número de pessoas residentes em áreas de risco; o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; entre outras metas previstas pelo ODS-11.⁹

O Estatuto da Cidade, assim como os demais documentos e acordos citados, além de estabelecer objetivos e metas, define também os mecanismos para alcançar tais objetivos. Visando normatizar e até mesmo induzir a forma de ocupação do solo, de modo a garantir o direito à cidade e o cumprimento dos princípios constitucionais, o Estatuto prevê três conjuntos de instrumentos de natureza urbanística.¹⁰

O primeiro conjunto de instrumentos combate a retenção especulativa de terras na cidade para melhorar a oferta de lotes e reduzir o preço dos imóveis. São eles: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU), desapropriação com pagamento em títulos, direito de superfície e direito de preempção.

O segundo conjunto de instrumentos visa melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização. São eles: outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência de direito de construir e estudo de impacto de vizinhança.

O terceiro conjunto de instrumentos prevê processos de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, sendo eles: zonas especiais de interesse social, usucapião especial de imóvel urbano e usucapião especial coletivo. Há também um conjunto de instrumentos que versa sobre a participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios. São eles: conselhos de desenvolvimento urbano, conferências de política urbana, os debates, as audiências e as consultas públicas.

Por fim, há um subconjunto que agrega alguns dos instrumentos anteriormente citados que, além de induzirem o desenvolvimento urbano e promoverem gestão democrática, influenciam também na capacidade dos municípios de arrecadarem e redistribuírem recursos. Os instrumentos de financiamento da política urbana se dividem em duas categorias: aqueles que viabilizam parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, como as operações urbanas, a transferência de potencial e as contrapartidas exigidas através da análise do impacto de vizinhança; e aqueles que intervêm diretamente no funcionamento do mercado imobiliário, como o IPTU progressivo, os consórcios imobiliários, as zonas de interesse social e o direito de preempção.

⁹ ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acesso em: 21 ago. 2021.

¹⁰ BRASIL. *Lei 10.257 de 10 de julho de 2001*: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

2 Planejamento urbano em Teresina

2.1 Breve histórico do planejamento urbano de Teresina

Embora Teresina surja de forma planejada ainda em 1852, escolhida como local estratégico à implantação da nova capital da província do Piauí, ao longo de seu processo de estruturação urbana, em especial a partir da primeira metade de século XX, seguiu o modelo de urbanização das cidades brasileiras, fortemente marcado por planos de embelezamento e reformas pontuais. Tal processo de urbanização de Teresina contou com importantes eventos, como a elaboração de planos parciais de crescimento, o alargamento progressivo das vias existentes e a construção de novas vias, a arborização de áreas da cidade, a regularização de zonas da cidade que estavam em formação à época, entre outras medidas, bastante similares ao modelo adotado nas demais cidades brasileiras.¹¹

A partir do fim da década de 1960, teve início a fase de elaboração de planos diretores de Teresina. O primeiro plano urbano da capital piauiense, o Plano de Desenvolvimento Local Integrado, o PDLI, foi elaborado em 1969. O segundo plano urbano de Teresina, I Plano Estrutural de Teresina (I PET), foi elaborado em 1977, sendo composto por três volumes: o primeiro deles traz um diagnóstico socioeconômico, o segundo volume contém a identificação dos problemas das várias áreas urbanas, um plano de ação e traz ainda um projeto de lei de uso e ocupação do solo; e o último volume apresenta os mapas elaborados. O terceiro plano urbano da cidade de Teresina, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina, o PDDU, começou a ser elaborado em 1983, no entanto, não foi concluído. O quarto plano urbano de Teresina foi o II Plano Estrutural de Teresina (II PET), concebido em 1988. O processo de elaboração desse plano incluiu, pela primeira vez, além das discussões técnicas, um diálogo com a comunidade, por meio do seminário Planejando Teresina.¹²

No início do século XXI, o planejamento urbano de Teresina, assim como de grande parte das cidades brasileiras, foi diretamente impactado pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Nesse contexto, em 2006, prazo limite definido pela lei, foi aprovado o novo plano diretor teresinense, a partir de então denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015 – Lei nº 3.558, de 20 de outubro de 2006, que incluía apenas objetivos e diretrizes relativos a temas do desenvolvimento local, não contemplando o escopo mínimo de um plano diretor como estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

¹¹ BRAZ E SILVA, Ângela Martins Napoleão. *Entre rios: a modernização e o crescimento da cidade de Teresina (1889-1940)*. Salvador, 2011. 403 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

¹² ARRAIS, Emanuelle de Aragão; ANDRADE, Ana Virgínia Alvarenga; MELO, Ana Cristina de. *O Planejamento Urbano de Teresina: Do Plano Saraiva à Agenda 2030*. Santiago, 2018. Disponível em: <http://www.sodebras.com.br/edicoes/N152.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

Visando responder aos princípios e objetivos estabelecidos pela NAU, em 2015 a Prefeitura Municipal de Teresina lançou o documento intitulado *Agenda Teresina 2030: A Cidade Desejada*.¹³ Este não chega a ser um plano diretor, mas já aponta alguma movimentação no sentido de atualizar a legislação urbanística municipal aprovada em 2006. Dois anos depois, em 2017, sob a necessidade de revisão decenal imposta pelo Estatuto da Cidade, inicia-se a revisão do plano diretor então vigente. Em meio a esse processo, foram desenvolvidos quatro volumes de Diagnóstico para Revisão e Atualização do Plano Diretor do Município de Teresina, cada um deles abordando diversos aspectos a serem considerados na elaboração da nova legislação, intitulados respectivamente: Plano de Trabalho, Leitura Técnica, Leitura Comunitária e Leitura da Realidade Municipal.

De acordo com os produtos desenvolvidos para a atualização do plano diretor anterior, a legislação urbana municipal encontra-se extremamente fragmentada e desatualizada. Diante desse cenário, são apontadas as seguintes prioridades:

Adaptar os instrumentos legais previstos na legislação municipal à Constituição Federal [...]; Delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto das Cidades[...]; Definir o macrozoneamento e o zoneamento de todo o território municipal [...]; Apresentar diretrizes e soluções para implantação e organização da infraestrutura urbana e dos serviços públicos [...]; Mapear a estrutura fundiária do município [...]; Propor formas alternativas viáveis de transporte para circulação de pessoas pela cidade.¹⁴

Entretanto, após a aprovação do atual plano diretor, identificamos que alguns produtos fundamentais para a viabilização da função social da cidade não foram entregues, como o mapeamento atualizado da estrutura fundiária do município ou a clara definição das áreas do município onde deverão ser aplicados os instrumentos de combate à retenção especulativa de terras, como o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, entre outros. Do mesmo modo, o atual plano diretor não apresenta delimitação clara de onde devem ser aplicados os instrumentos de urbanização e regularização fundiária.

Cabe destacar que a aprovação da Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, promoveu maior burocratização ao invés de tornar o processo mais eficaz em relação aos mecanismos previstos

¹³ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Teresina, 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/#:~:text=A%20Agenda%202030%20%C3%A9%20um,dentro%20dos%20limites%20do%20planeta>. Acesso em: 4 jun. 2021.

¹⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Revisão e Atualização do Plano Diretor do Município de Teresina*. Produto 01: Plano de Trabalho. Teresina, 2017.

anteriormente. Loureiro e Lopes¹⁵ veem contradições na lei de regularização fundiária, apontando que há mais esforços direcionados aos aspectos legais do que às questões socioambientais, uma vez que a mesma limita o processo de regularização à titulação do imóvel, num processo de mera formalidade, sem estabelecer relação e obrigação com investimentos em infraestrutura.

Em âmbito local, a gestão pública da capital piauiense aprova a Lei Complementar nº 5.444/2019,¹⁶ seguindo os parâmetros estabelecidos pela Lei Federal de Reurb 13.465/2017. A lei municipal estabelece que a regularização fundiária deve ser aplicada às áreas diagnosticadas no plano de regularização fundiária municipal¹⁷ e também às áreas de ZEIS (zonas especiais de interesse social) previstas no atual plano diretor de Teresina.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, exige que a gestão municipal reconheça a cidade ilegal e desenvolva o processo de regularização fundiária. Entretanto, em consultas junto à Secretaria de Planejamento de Teresina, identificamos a existência de levantamento desatualizado a respeito dos vazios urbanos, sem definição clara de data ou de fontes, não disponível no *site* da prefeitura para consulta pública. Quanto à irregularidade fundiária, assentamentos precários, vilas e conjuntos habitacionais, foi-nos declarado que o último levantamento data de 1999. Embora seja de conhecimento público que está havendo um processo de regularização no município, não há clareza a respeito das localidades atendidas nem das condições em que tais processos ocorreram.

Em entrevista exclusiva às pesquisadoras do Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI),¹⁸ realizada em 1º de março de 2022, o procurador do município da área de regularização fundiária afirmou não haver políticas integradas entre a Procuradoria Geral do Município e a Secretária Municipal de Planejamento e Coordenação destinadas a garantir o direito à cidade à população que ocupa os assentamentos que vêm sendo regularizados. Compreende-se, portanto, que há falhas nos processos de coleta e disponibilização de dados a respeito da situação fundiária da capital piauiense. Tais falhas podem afetar tanto o planejamento quanto a gestão eficiente do território.

¹⁵ LOUREIRO, Antonio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei nº 13.465/2017. *Revista Âmbito Jurídico*, São Paulo, ed. 175, 19 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3t2Ylyp>. Acesso em: 8 mar. 2022.

¹⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.444, de 11 de novembro de 2019*. Teresina, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3t7BKki>. Acesso em: 5 mar. 2022.

¹⁷ Importante ressaltar que não tivemos acesso a esse dado. Os técnicos das várias secretarias municipais com quem entramos em contato alegaram não estar em posse do documento. Não há, portanto, clareza quanto à origem e ao método de elaboração do plano de regularização fundiária municipal.

¹⁸ OLIVEIRA, Hannah Rossi Ribeiro Saraiva de *et al.* Acesso à cidade: entraves no processo de regularização fundiária em Teresina-PI. In: ANAIS DO XI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. *Anais [...]* Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/477083-ACESSO-A-CIDADE-ENTRAVES-NO-PROCESSO-DE-REGULARIZACAO-FUNDIARIA-EM-TERESINA-PI>. Acesso em: 12 mar. 2022.

2.2 O atual plano diretor e as contradições urbanas de Teresina

O novo PDOT objetiva promover a função social da cidade e da propriedade, o crescimento sustentável da cidade, o bem-estar e a qualidade de vida dos habitantes teresinenses.¹⁹ Para alcançar tais objetivos, foram traçadas diversas estratégias, divididas em três grupos: estratégias de desenvolvimento sustentável e gestão; estratégias territoriais; e o modelo de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS).

O primeiro grupo abrange estratégias como desenvolvimento econômico inclusivo, planejamento urbano democrático e participativo, processo contínuo e transparente. O segundo grupo define parâmetros e estratégias a serem adotados, como cidade compacta, coordenada e conectada; mobilidade urbana intermodal, apropriação dos espaços públicos, preservação do patrimônio cultural, preservação do ambiente natural e sustentabilidade na área rural. O DOTS, por sua vez, busca integrar diferentes tipos de transporte e diminuir a necessidade de deslocamentos, tornando a cidade mais compacta, conectada e coordenada.

Porém, para que esse discurso seja colocado em prática e tais estratégias se efetivem, é importante compreender a realidade da cidade. Em Teresina, 94,27% da população ocupa apenas 19% do território urbano,²⁰ o qual apresenta vários problemas socioambientais: 91,2% de sua população não têm acesso a esgotamento sanitário; 6,1% não têm acesso à coleta de lixo; e 2,8% da população não têm acesso à rede geral de abastecimento de água.²¹

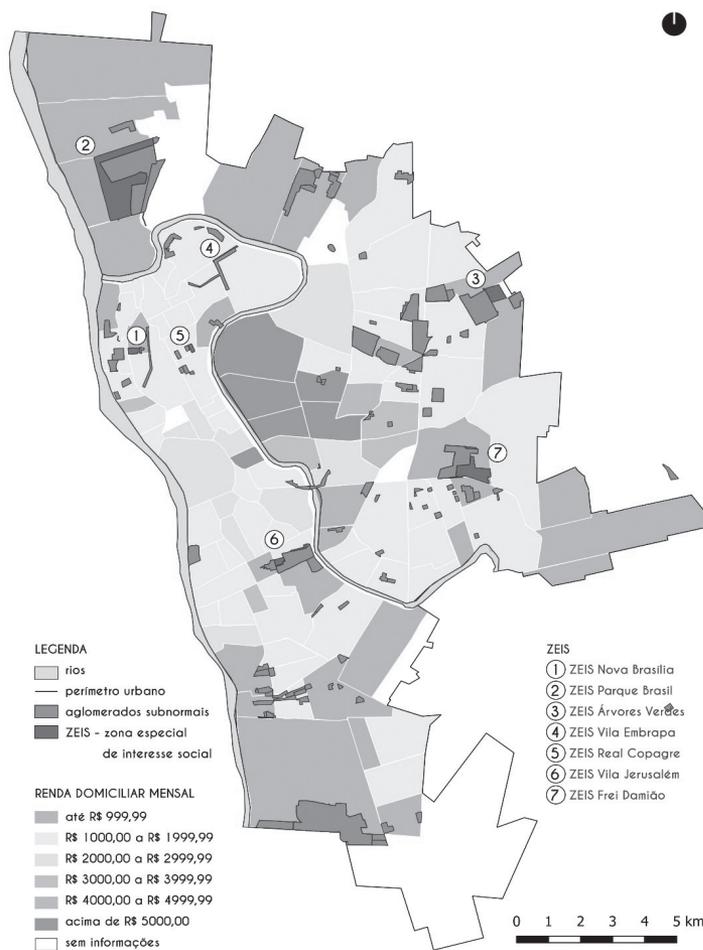
O processo de espraiamento urbano rumo às franjas da cidade, tão característico das décadas de 1960, 1970 e 1980, foi incentivado pela Política de Habitação Social implantada pelo Banco Nacional de Habitação e acabou por produzir habitação sem produzir cidade, inicialmente nos extremos Norte e Sul de Teresina. Tal processo reflete-se atualmente na localização dos aglomerados subnormais, que, quando sobrepostos aos dados de renda domiciliar referentes ao Censo Demográfico de 2010, se encontram predominantemente em bairros de maior vulnerabilidade social, não por acaso localizados nas periferias, distantes da cidade legal, ou seja, da porção do território que concentra a infraestrutura urbana e as maiores rendas, como retrata a Figura 1.

¹⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. Disponível em: https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

²⁰ IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

²¹ IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

Figura 1 – Periferização e vulnerabilidade socioespacial dos aglomerados subnormais



Fonte: IBGE Censo Demográfico, 2010; SEMPLAN, 2010; TERESINA, 2019. Elaborada pela autora.

A análise do mapa de periferização e vulnerabilidade socioespacial (Figura 1) revela também o contraste entre a abundância de aglomerados subnormais,²² certamente ainda mais alarmante num cenário pós-pandêmico, e a existência de poucas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Teresina, localizadas majoritariamente nas periferias. Em todo o território, foram demarcadas apenas sete ZEIS, sendo que apenas duas delas coincidem com os aglomerados subnormais. Destaca-se ainda que as demarcações e regulamentações das ZEIS aconteceram somente entre os

²² IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

anos de 2007 e 2016; portanto, o atual PDOT, mesmo diante de tantos pontos de vulnerabilidade socioespacial, não propôs a demarcação de nenhuma nova ZEIS.

Em relação às condições habitacionais, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS),²³ elaborado em 2012, há uma suposição de demanda por moradia da ordem de 55.305 unidades habitacionais. A imprecisão dos dados se evidencia no Produto 3 do PLHIS, ao sintetizar em onze teses as hipóteses acerca do déficit habitacional no município de Teresina. Tais hipóteses foram formuladas com base no diagnóstico apresentado no Produto 2 – Diagnóstico do Setor Habitacional, fundamentadas, portanto, em dados levantados durante a elaboração do produto anterior, e não em dados atualizados naquele momento. Além disso, o PLHIS, ao se basear nos dados do Censo 2010, levanta a hipótese de que havia 20.349 domicílios vagos em Teresina, evidenciando, assim, que a legislação urbana de Teresina, até 2012, ainda não havia sido eficaz em aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade que inibem a especulação imobiliária.

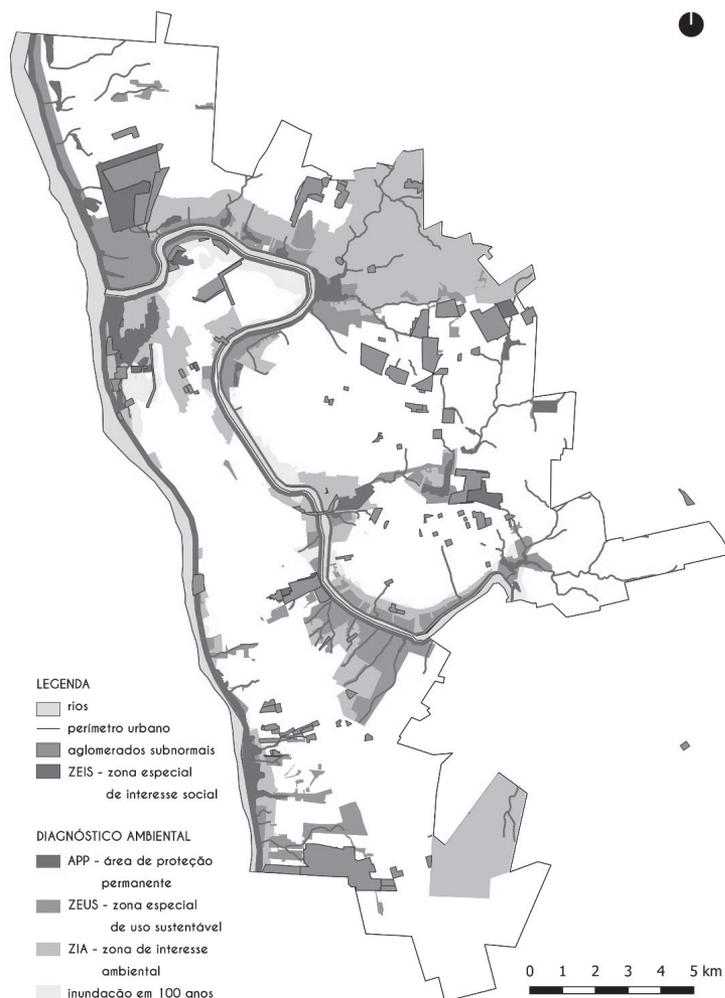
A ausência de ZEIS nas áreas mais infraestruturadas da cidade lança luz sobre uma problemática que a administração municipal parece ignorar: os imóveis abandonados e os vazios urbanos localizados nas áreas centrais tornam-se alvos da especulação imobiliária, o que vai de encontro ao cumprimento da função social da propriedade. Destaca-se ainda que, assim como nos aglomerados subnormais periféricos, são verificadas diversas ações de remoção em favor do capital especulativo nos aglomerados localizados em áreas mais centrais. Nesse sentido, compreende-se que as ZEIS em Teresina, além de escassas, são mal localizadas, e a recente revisão do Plano Diretor, em vez de enfrentar as desigualdades socioespaciais e promover o direito à cidade, ignorou tais aspectos, contribuindo para seu agravamento.

A vulnerabilidade dos aglomerados subnormais teresinenses, além de socioespacial, é também ambiental. Ao observar a Figura 2, verifica-se que uma parcela desses aglomerados se encontra em áreas com características ambientais relevantes, como margens de rios e lagoas, nascentes ou leitos de riachos, as quais são consideradas pelo Código Florestal²⁴ como Áreas de Proteção Permanente (APP). Uma vez que a população de baixa renda não consegue acessar as áreas infraestruturadas da cidade, acaba por ocupar, de forma bastante precária, as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos de morros.

²³ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social: Produto 3, Estratégias de Ação*. Teresina, 2012.

²⁴ BRASIL. *Lei Federal nº 12.651/2012*. Estabelece o Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

Figura 2 – Vulnerabilidade ambiental dos aglomerados subnormais



Fonte: SEMPLAN, 2010; TERESINA, 2019. Elaborada pela autora.

O atual PDOT estabeleceu as Zonas Especiais de Uso Sustentável (ZEUS), as Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e as Áreas de Preservação Permanente (APP) visando demarcar e regular a ocupação de áreas com qualidade ambiental peculiar e significativa, patrimônio ambiental a ser protegido, áreas que compõem de forma significativa a paisagem local ou constituem ecossistemas importantes. No entanto, o Plano Diretor, ao reconhecer especialmente a vulnerabilidade ambiental de tais áreas, acabou por negligenciar a vulnerabilidade social dessas zonas, evidenciada pela presença marcante dos assentamentos subnormais. Dessa forma, o PDOT protege o interesse ambiental, mas não estabelece padrões

a serem seguidos nos casos em que aspectos ambientais e sociais se fizerem conflitantes numa mesma área.

Tal indefinição jurídica dá margem a intervenções de higienismo social, já bastante praticadas na cidade de Teresina, por meio de projetos de reurbanização sob a justificativa da proteção ambiental, como vem acontecendo na zona Norte da cidade, área afetada pelo Programa Parques Ambientais e pelo Projeto Lagoas do Norte, gerando um cenário de grande tensão social para a população de baixa renda, promovendo a desapropriação do território e a ameaça de remoção de cerca de 15 mil pessoas da região.²⁵

Dentre as estratégias estabelecidas, o PDOT propõe implantar o modelo de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (DOTS); no entanto, o alcance territorial desse modelo, que prevê uma cidade compacta, coordenada e conectada, está limitado à Macrozona de Desenvolvimento (porção central da cidade cuja delimitação foi definida pelo zoneamento do PDOT, processo abordado nos próximos tópicos). Dessa forma, não abrange adequadamente todo o território da capital piauiense, em especial a área periférica, que é onde está concentrada a população de baixa renda, principal usuária do sistema de transporte público, como demonstrado na Figura 3.

Cabe destacar que, desde o início da crise de saúde pública provocada pela pandemia de COVID-19, o sistema de transporte público vem funcionando de forma bastante precária, inicialmente devido à redução da frota de ônibus por meio de decretos estaduais e municipais e, posteriormente, em decorrência das inúmeras greves e paralisações de motoristas e cobradores devido às condições precárias de trabalho, cortes de salário e ausência de equipamentos de proteção individual. No entanto, as consequências da crise de saúde não se limitam à redução da frota, afetando também o funcionamento dos terminais de ônibus, que, desde março de 2021, funcionam como postos de vacinação *drive-thru*, o que demonstra negligência às necessidades da população de baixa renda, que depende do bom funcionamento do sistema de transporte público para acessar a cidade.

²⁵ CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. *Carta à profª. Raquel Rolnik*. LabCidade/USP. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2019/11/carta-Raquel-Rolnik.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

Figura 3 – Os aglomerados subnormais e o alcance territorial do modelo DOTS



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010; SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

Ao observar a Figura 3, constata-se que, com algumas poucas exceções, os aglomerados subnormais não são assistidos pelo modelo DOTS proposto no atual PDOT, que se estende ao longo dos principais corredores do transporte coletivo. Importante destacar que a grande maioria dos corredores coincide com as áreas mais infraestruturadas e de maior renda da cidade. Dessa forma, compreende-se que o que está proposto é o maior desenvolvimento das porções já historicamente desenvolvidas em detrimento da diminuição das desigualdades socioespaciais.

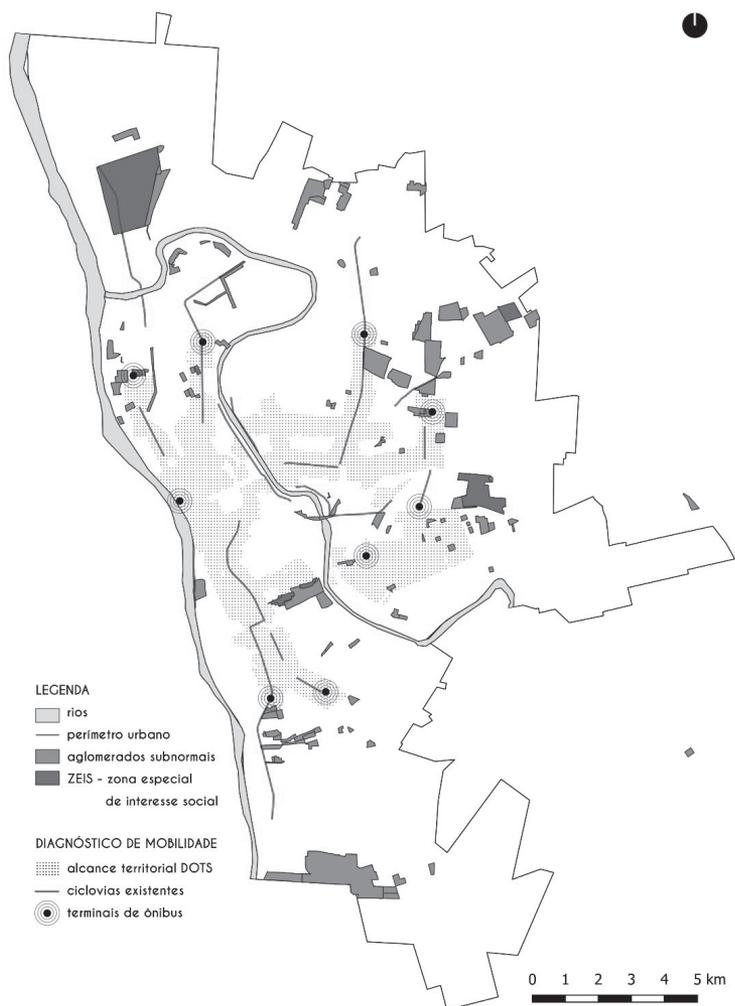
A partir da compreensão de que os atributos de uso e ocupação do solo estimulados no modelo DOTS – fachada ativa, uso habitacional, atividades âncoras, permeabilidade visual, empreendimento misto, fruição pública e sustentabilidade ambiental – deveriam abranger toda a cidade, em especial as áreas ocupadas predominantemente pela população de baixa renda, considera-se acertada a adoção do modelo, mas se questiona a sua aplicação territorialmente limitada.

Uma vez que os princípios do modelo DOTS alinham-se com o objetivo das agendas globais de estimular zonas de baixa emissão de carbono por meio da geração de demanda para o transporte público, faz-se mister que, além do transporte de massa, seja estimulado também o transporte ativo, representado por pedestres e ciclistas. Nesse sentido, torna-se necessário viabilizar a intermodalidade, pois não é possível promover mobilidade urbana adequada contando apenas com o sistema de transporte coletivo, que em Teresina restringe-se, quase exclusivamente, ao ônibus e a apenas uma linha de metrô, que conecta o centro ao bairro Dirceu, localizado na região Sudeste, periferia da cidade.

A Figura 4 retrata a diminuta e fragmentada malha cicloviária teresinense, que conta com apenas 62 km de vias, em sua maioria desconectadas entre si. Embora algumas façam conexão com os terminais de integração de ônibus, a condição fragmentada da malha cicloviária prejudica seu papel na intermodalidade, aspecto necessário à promoção do DOTS. Mesmo que o PDOT reconheça tal deficiência e, em seu Capítulo II, estabeleça a compatibilização do sistema cicloviário com a estrutura urbana existente como uma das diretrizes para promoção da mobilidade urbana sustentável, o Plano Diretor não esclarece quais estratégias seriam necessárias para a efetivação dessa medida.

Nesse contexto, compreende-se que o atual Plano Diretor não complementa ou atualiza a legislação específica anteriormente aprovada, o Plano Diretor Cicloviário Integrado de Teresina, documento que parece não ter sido suficiente para catalisar as mudanças necessárias, uma vez que, desde sua aprovação em 2015, não houve considerável expansão da malha cicloviária, pelo contrário, algumas foram suprimidas para priorizar o sistema de transporte motorizado, e as que foram implantadas têm caráter majoritariamente recreativo para os ciclistas eventuais dos bairros de alta renda, em vez de priorizarem aqueles que utilizam a bicicleta como principal meio transporte, ou seja, a população de baixa renda, aquela que mais depende da malha cicloviária para ter acesso à cidade de forma eficaz e segura.

Figura 4 – Malha cicloviária e o modelo DOTS



Fonte: SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

O modelo de ordenamento territorial adotado no PDOT prevê o território teresinense dividido em quatro macrozonas, sendo estas: Macrozona de Ocupação Moderada, Macrozona de Interesse Ambiental, Macrozona de Ocupação Condiçionada e Macrozona de Desenvolvimento. As macrozonas, por sua vez, são subdivididas em partes menores, chamadas zonas. As características de cada zona são definidas de acordo com a macrozona em que se inserem, mas algumas, por apresentarem características peculiares, necessitam de regras específicas de ordenamento e uso do solo, são as chamadas zonas especiais: Zonas Especiais de

Interesse Cultural (ZEIC), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais para Plano Específico de Urbanização (PEU), Zonas Especiais de Uso Sustentável (ZEUS), Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Zonas Especiais de Interesse Institucional (ZEII).

Após diagnosticadas as problemáticas urbanas que afetam um território, é por meio do zoneamento que o poder municipal busca solucioná-las, atribuindo diferentes parâmetros de uso e ocupação do solo e decidindo quais instrumentos do Estatuto da Cidade devem ser aplicados a cada porção da cidade. Uma vez que o objetivo do presente artigo é investigar a capacidade do atual PDOT de enfrentar as desigualdades socioespaciais e promover o direito à cidade a todos, como previsto no Estatuto da Cidade, abordaremos especialmente as macrozonas em que estão inseridos os aglomerados subnormais, áreas historicamente precárias e que deveriam ser priorizadas a fim de garantir o bem-estar e a qualidade de vida para todos os habitantes. Ao observar a Figura 5, constata-se que, dentre as várias macrozonas que abrangem aglomerados subnormais, predominam a Macrozona de Ocupação Moderada e a Macrozona de Interesse Ambiental.

De acordo com o atual PDOT, a Macrozona de Ocupação Moderada (MZOM) caracteriza-se por sua infraestrutura incompleta e significativa presença de vazios urbanos em alguns setores, com potencial para densificação através da ocupação desses vazios.²⁶ A legislação define tal macrozona como prioritária para ações de regularização fundiária.

²⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. p. 23. Disponível em: https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

Figura 5 – Sobreposição entre macrozoneamento, aglomerados subnormais e ZEIS



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010; SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

No entanto, em consulta à gestão pública a respeito da condição fundiária do município, averiguou-se, com base em diagnóstico preliminar de situação fundiária por tipologia habitacional, a existência de pelo menos 246 áreas e/ou empreendimentos que apresentavam irregularidades, as quais impediam a sua regularização/titulação. Além disso, apesar das intenções manifestadas no PDOT, destaca-se a ausência de transparência quanto ao levantamento do banco de lotes de terra urbanizada, criado por meio da Lei nº 3.500, de 2006, e fundamental para o processo de regularização, uma vez que sua finalidade é a provisão de terras para a Habitação de Interesse Social (HIS). Como já citado anteriormente, tal levantamento não é disponibilizado pelo poder municipal.

Por sua vez, a Macrozona de Interesse Ambiental (MZIA) caracteriza-se, segundo o PDOT, pela sua suscetibilidade aos alagamentos e inundações e, conseqüentemente, pela sua importância para o sistema de drenagem do município²⁷ e é prioritária para investimentos em infraestrutura de drenagem que atendam às diretrizes do Plano Diretor de Drenagem Urbana. Nesse ponto, torna-se importante ressaltar que, nessa macrozona, estão incluídos aglomerados subnormais onde se registram constantes remoções forçadas, alegando-se uma benevolente proteção contra a vulnerabilidade ambiental que os próprios moradores contestam.

Quanto ao microzoneamento, verifica-se que os aglomerados subnormais estão dispersos em uma grande variedade de zonas, mas predominam a Zona de Reestruturação, Zona de Ocupação Moderada e Zona Especial de Uso Sustentável (Figura 6). O PDOT propõe a qualificação dessas zonas por meio da regularização fundiária e da implantação de novos equipamentos urbanos e comunitários. De acordo com os dados levantados pela Prefeitura de Teresina em 2010, naquele momento a sobreposição entre ZEIS e aglomerados subnormais não era expressiva.

Dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, o atual PDOT de Teresina adota a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo, os consórcios imobiliários, o direito de preempção, o direito de superfície, o plano específico de urbanização e a operação urbana consorciada. Entretanto, como anteriormente apontado, tais instrumentos têm sua efetividade prejudicada, uma vez que dados imprescindíveis para sua adequada aplicação, como o cadastro de imóveis/vazios urbanos e os documentos sobre a situação fundiária, encontram-se desatualizados, inacessíveis ou mesmo inexistentes.

²⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. p. 24. Disponível em: https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

Figura 6 – Sobreposição entre microzoneamento, aglomerados subnormais e ZEIS



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010; SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

Por fim, visando atender a demanda do Estatuto da Cidade por participação popular nos processos decisórios e no monitoramento da eficiência da política urbana, estabeleceu-se em Teresina o Sistema de Acompanhamento e Controle, composto por três estruturas e um cadastro: o Conselho da Cidade e suas câmaras técnicas, a Comissão Técnica Multidisciplinar, o Observatório da Agenda 2030 de

Teresina e o Cadastro Municipal Multifinalitário. No entanto, constatou-se que a criação de tais estruturas de participação popular não foi suficiente para reverter a baixa aderência da população aos debates, audiências e conferências, uma vez que a divulgação de tais encontros foi deficitária, não abrangendo todos os setores da sociedade. Além disso, ressalta-se que a linguagem tecnicista utilizada nas reuniões e audiências públicas promovidas pela gestão acabou por inibir a participação de agentes não familiarizados com termos técnicos. Nesse contexto, não é raro que a participação popular se restrinja à mera aprovação de propostas urbanísticas das quais não pôde participar ativamente da construção.

3 Considerações finais

A problemática das habitações informais e irregulares no município de Teresina é histórica e tem se agravado, especialmente no cenário pós-pandêmico, em face do aumento da informalidade dos postos trabalhos, processo que impacta a condição de precariedade das moradias. O enfrentamento ao déficit habitacional mediante promoção do acesso à terra urbana infraestruturada permanece sendo um tema apenas tangenciado pelo poder público municipal, no sentido de que as bases legais do direito à cidade foram estabelecidas, mas as medidas propostas têm pouca efetividade.

O Estatuto da Cidade aponta instrumentos urbanísticos que poderiam contribuir para a reversão desse quadro de injustiça socioespacial, como aqueles destinados a reorganizar o uso e ocupação do solo e/ou distribuir igualmente os ônus e bônus da urbanização, como as zonas especiais de interesse social; e aqueles destinados a induzir a ocupação dos vazios urbanos, como o parcelamento, edificação e ocupação compulsórios. Entretanto, como já apontado anteriormente, não foram estabelecidas novas ZEIS, que continuam em número bastante reduzido e isoladas da infraestrutura urbana, tampouco é possível aplicar satisfatoriamente os instrumentos urbanísticos em face da ausência do cadastro de imóveis vazios atualizado.

Em Teresina, por lei específica,²⁸ foram instituídas ZEIS no período entre 2007 e 2016, em sua grande maioria, como parte de processos de regularização fundiária nas áreas periféricas da cidade, impulsionando, sob tutela do poder municipal, a ampliação do perímetro urbano e promovendo a continuidade da segregação socioespacial das habitações de interesse social.

²⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 3.562, de 20 de outubro de 2006*. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina, 2006. Disponível em: <http://antigopgm.teresina.pi.gov.br/admin/upload/documentos/81a6a2f8d3.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

Compreende-se que, diante do modelo de cidade espraiada, os esforços da política urbana deveriam debruçar-se sobre as áreas periféricas de Teresina, marcadas pela vulnerabilidade socioespacial; no entanto, a limitação geográfica do DOTS restringe os benefícios da principal estratégia apresentada pelo Plano Diretor às regiões centrais e desenvolvidas.

Por fim, o zoneamento mostrou-se eficiente em demarcar e proteger áreas ambientalmente frágeis, mas pouco eficaz em lidar com as vulnerabilidades sociais associadas à ocupação dessas áreas pela população de baixa renda, deixando margem para intervenções higienistas em nome da preservação do meio ambiente. Conclui-se, portanto, que, apesar dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade estarem citados no atual PDOT, ainda há obstáculos para sua real aplicação.

An analysis of the Teresina's master plan facing the challenge of unequal urbanization

Abstract: The City Statute which regulates the Urban Policy chapter of the Brazilian Constitution, presents the instruments to be used by planners and managers in dealing with problems such as real estate speculation, occupation of environmentally fragile areas, among others. The Statute also delegates to the municipalities the responsibility of inserting the instruments in their master plans, in order to regulate the urban issues. In this sense, it is necessary to evaluate the current Teresina Territorial Planning Master Plan (PDOT), approved in December 2019, in order to analyze whether it meets the requirements established in the City Statute in the face of the challenges arising from the urbanization process of Teresina. To this end, bibliographic and documental research, content analysis of the Teresina Master Plan and field research were used as investigative techniques to investigate the local reality and the main problems historically experienced by the municipality. The analysis reveals that, despite the instruments established by the Statute being mentioned in the PDOT, they are still far from being put into practice, since the strategies established in the master plan, insufficient in the face of excluding socio-spatial liabilities, do not reflect the complexity of the local reality.

Keywords: Teresina Urban Plan. Master Plan. City Statute. Urban Policy Instruments. Unequal Urbanization.

Referências

ALENCAR, Anna Karina Borges de. *Novas formas de acesso à moradia: Estratégias dos movimentos de luta por moradia para a Produção Social do Habitat*. Recife, 2012. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco.

ARRAIS, Emanuelle de Aragão; ANDRADE, Ana Virgínia Alvarenga; MELO, Ana Cristina de. *O Planejamento Urbano de Teresina: Do Plano Saraiva à Agenda 2030*. Santiago, 2018. Disponível em: <http://www.sodebras.com.br/edicoes/N152.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.651/2012*. Estabelece o Código Florestal. Brasília, Congresso Nacional, 2012.

BRAZ E SILVA, Ângela Martins Napoleão. *Entre rios: a modernização e o crescimento da cidade de Teresina (1889-1940)*. Salvador, 2011. 403 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. *Carta à profª. Raquel Rolnik*. LabCidade/USP. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2019/11/carta-Raquel-Rolnik.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

OLIVEIRA, Hannah Rossi Ribeiro Saraiva de *et al.* Acesso à cidade: entraves no processo de regularização fundiária em Teresina-PI. In: ANAIS DO XI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. *Anais [...]* Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/477083-ACESSO-A-CIDADE-ENTRAVES-NO-PROCESSO-DE-REGULARIZACAO-FUNDIARIA-EM-TERESINA-PI>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2012*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acessado em: 21 ago. 2021.

ONU HABITAT. *Nova Agenda Urbana*. Quito, 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Teresina, 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/#:~:text=A%20Agenda%202030%20%C3%A9%20um,dentro%20dos%20limites%20do%20planeta>. Acesso em: 4 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 3.562, de 20 de outubro de 2006*. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina, 2006. Disponível em: <http://antigopgm.teresina.pi.gov.br/admin/upload/documentos/81a6a2f8d3.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. Disponível em: https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social: Produto 3, Estratégias de Ação*. Teresina, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Revisão e Atualização do Plano Diretor do Município de Teresina. Produto 01: Plano de Trabalho*. Teresina, 2017.

SCHUTZER, José Guilherme. Infraestrutura Verde no Contexto da Infraestrutura Ambiental Urbana e da Gestão do Meio Ambiente. *Revista Labverde*, São Paulo, v. 1, n. 8, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

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

COSTA, Viviane Barros Amorim; ALENCAR, Anna Karina Borges de. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 87-111, jul./dez. 2022.

Chácaras de recreio e zonas rurbanas – onde cidade e campo se confundem

Eduardo Domingues

Advogado. Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Consultor Jurídico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em Política Urbana, Direito Público e Urbanístico. Membro do IBDU. *E-mail:* edomingues@unirio.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3893500340596681>. *ORCID:* <http://orcid.org/0000-0002-5860-497X>.

Romay Conde Garcia

Arquiteto e Urbanista. Mestre em Geografia pela UFRJ. Doutor em Geografia pela UFF, Área de Concentração, Ordenamento e Gestão do Território. Professor Colaborador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *E-mail:* romay.garcia@ibge.gov.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2749819680731892>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-3277-6829>.

Resumo: Este artigo parte de consulta formulada por um Município questionando a possibilidade de delimitação de zonas rurbanas para criação de chácaras de recreio, em razão de possuir vasto território rural que vem sendo objeto de crescimento desordenado. Com aplicação de método indutivo, são discutidas as noções de urbano e rural, bem como o conceito de zonas rurbanas, para então se abordar o aumento exponencial da desigualdade social nas áreas urbanas e rurais em razão da COVID-19. O artigo analisa a legislação sobre uso e fracionamento do solo rural e urbano (Estatuto da Terra e Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e sobre a definição do perímetro urbano (Estatuto da Cidade), bem como as regras tributárias sobre ITR e IPTU. Por fim, reforçando a competência do município para planejamento de todo o seu território, urbano e rural, mas não para disciplinar o parcelamento do solo rural, o estudo conclui pela possibilidade de delimitação de zonas rurbanas apenas dentro do perímetro urbano, sempre observando que a transformação do solo rural em urbano depende de processo técnico e participativo em conformidade com o Estatuto da Cidade e o plano diretor local. Ao final, são formulados alguns questionamentos para futuras pesquisas e reflexões.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Estatuto da Terra. Parcelamento do solo. Planejamento urbano. Tributação.

Sumário: **1** Introdução e descrição do caso concreto – **2** O urbano e rural – **3** Zonas rurbanas – **4** COVID-19 e desigualdades urbana e rural – **5** Uso e fracionamento do solo rural e urbano – **6** Regras tributárias – ITR e IPTU – **7** Conclusão e mais questionamentos – Referências

1 Introdução e descrição do caso concreto

O presente artigo inspira-se em consulta feita por determinada prefeitura municipal a respeito da criação de zonas rurbanas. Argumentou a prefeitura que o município é composto por uma parcela de área rural muito extensa, que sofre com

o crescimento desordenado e gera inúmeros problemas à administração pública. Portanto, o município trabalha com a possibilidade de criar zonas rurbanas para conter o avanço desordenado.

Em decorrência da criação das zonas rurbanas, indagou se, nessas áreas, seria cobrado IPTU ou ITR, já que se está liberando a área para construção.

O questionamento desse município apresentado à Consultoria Jurídica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) não é único nem novidade. Trata-se de importante questão que desafia o planejamento urbano, o direito urbanístico e diversas leis que incidem sobre a propriedade, na esfera civil, agrária e tributária. Os municípios sofrem pressões de diversos interesses contrapostos em razão da expansão urbana e da divisão territorial nas categorias urbano e rural.

Nesse sentido, as administrações municipais tradicionalmente atuaram na ampliação do perímetro urbano com vistas à possibilidade de instituição e arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como na promessa feita pela iniciativa privada de aumento de arrecadação do Imposto sobre Serviço (ISS), em razão da possibilidade de se utilizar a “nova área urbana” para instalação de empresas prestadoras de serviço. Some-se a isso a própria promessa de geração de emprego tanto pela construção civil quanto pelas atividades que serão instaladas no novo espaço.

De outro lado, há atores, em geral os envolvidos com o planejamento urbano, prestação de serviços públicos e meio ambiente. A defesa da contenção do aumento da malha urbana, investindo-se no crescimento e desenvolvimento da cidade naqueles espaços já providos de serviços e infraestrutura, busca otimizar a capacidade desses serviços para que sejam economicamente viáveis, ampliando o retorno dos investimentos feitos e atuando na preservação do meio ambiente ao conter o avanço do asfalto sobre o campo. A própria necessidade de produção de alimentos perto das cidades estimula a contenção da expansão urbana, a agricultura familiar e orgânica e a redução dos custos do transporte e da poluição.

No confronto desses legítimos interesses, diversos municípios vêm buscando formas de legislar sobre parcelamento em áreas rurais, ora criando regras de “parcelamento rural”, ora autorizando o “parcelamento para fins urbanos” nas áreas rurais ou, como é o caso deste estudo, disciplinando zonas rurbanas para conter o avanço desordenado da cidade sobre o campo.

Este estudo emprega o método indutivo a partir da análise de um caso concreto a respeito da possibilidade de delimitação de zonas rurbanas para criação de chácaras de recreio. Diferentemente do estudo dogmático de método dedutivo, com apresentação de conceitos gerais para então se chegar a exemplos práticos e eventuais exceções de aplicação da lei, a perspectiva de caminho inverso, do caso prático para os conceitos gerais, permite ampliar a visão do direito para além dos

domínios de uma de suas categorias, fortalecendo a unicidade do direito sem que se precise, obrigatoriamente, apresentar conceitos e teorias necessárias à plena compreensão dos diversos ramos do direito envolvidos, a exemplo dos aqui empregados, civil, agrário, urbanístico e tributário.¹

Assim, a partir desta introdução e descrição do caso concreto, o trabalho passa pelas noções de urbano e rural para então discutir o conceito de zonas rurbanas e abordar o aumento exponencial da desigualdade social nas áreas urbanas e rurais em razão da COVID-19. Na sequência, é analisada a legislação sobre uso e fracionamento do solo rural e urbano e sobre a definição do perímetro urbano, bem como são analisadas as regras tributárias sobre ITR e IPTU. Por fim, são apresentadas as conclusões sobre as competências municipais, os procedimentos para transformação jurídica da qualificação da terra e a resposta sobre as áreas rurbanas, formulando-se mais alguns questionamentos para futuras pesquisas e reflexões.

2 O urbano e rural

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a Constituição Federal e legislação nacional não disciplinam zonas rurbanas. A Constituição menciona os termos solo urbano, propriedade urbana, imóvel urbano, propriedade rural e imóvel rural, enquanto a legislação mantém a tradicional divisão do solo em rural (Estatuto da Terra) e urbano (Lei de Parcelamento do Solo Urbano). Em meio a tantas expressões diferentes, não temos um conceito legal para definir urbano e rural, o que pode ser ora ruim, ora bom, a depender do momento e do ponto de vista de quem olha. O dispositivo que mais se aproxima de uma qualificação urbana é o Código Tributário Nacional.

Ocorre que não é atribuição do direito conceituar urbano e rural. A lei não conceitua vida e morte, quem o faz é a medicina. A legislação atribui efeitos jurídicos aos eventos vida e morte, como, por exemplo, a lei civil, que descreve os direitos decorrentes do início da personalidade civil e indica que esses direitos se extinguem com a morte. No direito penal, a lei tipifica condutas para quem provoca e para quem tenta provocar a morte de outrem, prevendo sanções diferentes para quem age com intenção de matar daqueles que não tiveram intenção.

De maneira semelhante, cabe ao direito entender os fenômenos urbano e rural, de acordo com os cânones de outras áreas do conhecimento, como a geografia,

¹ A “não obrigatoriedade” de aprofundar conceitos e teorias dos diversos ramos do direito não significa que o conhecimento geral sobre essas disciplinas seja dispensado nem que estudantes de direito ou profissionais e estudantes de outras áreas possam dispensar o estudo dogmático para a melhor compreensão dos temas tratados.

neste caso, atribuindo-lhes os efeitos jurídicos reclamados pela sociedade em cada época histórica. Nesse sentido, vale transcrever a lição de José Afonso da Silva:

O Imóvel tem qualificação urbanística porque o solo respectivo assim se qualifica. Por isso, não podemos apegar-nos à qualificação tributária do imóvel urbano para chegarmos à qualificação urbanística do solo.²

E a qualificação urbanística do solo, complementando, não deveria decorrer de uma mera atribuição legal, ainda que do direito urbanístico ou agrário, mas, sim, da verificação legal de certos atributos do solo. Contudo, em função da necessidade arrecadatória do Estado e no exercício do seu poder de império para instituir tributos, a lei foi empregada como elemento legitimador desse poder, estabelecendo critérios de distinção entre urbano e rural como mero elemento organizador da administração tributária e, posteriormente, da competência tributária.

Conquanto a sociedade se organize em formas de fácil identificação do que seja ocupação (assentamentos e atividades) urbana e rural, a distinção legal entre essas tipologias, ainda que feita de forma intuitiva, aproxima-se dos fenômenos urbano e rural. A complexidade atual das sociedades, todavia, não permite uma fácil distinção entre essas ocupações.

De acordo com a professora Ana Fani Alessandri Carlos:³

O problema é que “urbano” e “rural” longe de serem meras palavras são conceitos que reproduzem uma realidade social concreta. A simples delimitação espacial do que se acredita ser o urbano ou rural nos diz muito pouco sobre os conteúdos do processo de urbanização brasileira, no momento atual. Em primeiro lugar porque não se confunde processo de urbanização com densidade demográfica. Nem tão pouco, cidade, com sede de município.

Prossegue a professora aduzindo que não se pode mais encarar urbano e rural como mundos à parte e que a compreensão do mundo moderno passa pela superação da distinção entre cidade e campo.⁴ E conclui:

Assim, a questão que reveste importância, na realidade é qual o conteúdo do processo de urbanização, hoje, e quais as estratégias que apóiam o processo de reprodução continuada da cidade e do campo – nos planos econômico, político, e social. Assim, se de um lado,

² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 172.

³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. Resenha: VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: seria o Brasil “menos urbano do que se calcula?”*. Campinas: Editores Associados, 2002. p. 2. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp13/Geosp13_Resenha_Fani.htm.

⁴ *Idem*.

a gestação da sociedade urbana vai determinando novos padrões que se impõem de fora para dentro, pelo poder da constituição da sociedade de consumo (assentada em modelos de comportamento e valores que se pretendem universais, apoiado fortemente na mídia e pela rede de comunicação que aproxima os homens e lugares), num espaço-tempo diferenciado e desigual, de outro aponta que a realidade produzida é *profundamente desigual*, revelando a dialética do mundo.⁵ (Grifo no original)

E por que então o direito deve buscar a qualificação e distinção entre urbano e rural? Quais critérios deve empregar para isso? Sem pretender aprofundar nessas questões complexas que fugiriam do objetivo proposto (entender se o município pode delimitar áreas rurbanas), notamos que as sociedades se organizam de forma a atribuir direitos individuais de propriedade, carecendo, assim, da estipulação de limites de atuação para os proprietários, bem como a já mencionada necessidade arrecadatória do Estado. Fossem as pessoas ligadas à terra não individualmente, mas em grupos, e não por desejo de exploração, mas por vínculos de gratidão e proteção, teríamos outros problemas dos quais o direito se ocuparia. Mas ainda não evoluímos como sociedade para respeitar a mãe natureza e conviver em outros termos, sendo necessário, portanto, um direito que atribua prerrogativas e, ao mesmo tempo, limites; benefícios e, em contrapartida, ônus.

Assim, cabe à lei estabelecer regras tributárias (ônus decorrentes da prerrogativa de ser proprietário) para o direito de propriedade, vindo tradicionalmente distinguir imóveis situados em áreas rurais e urbanas (classificação, aliás, que poderia ser revista para trazer critérios tributários quanto à exploração econômica da terra, e não sobre o domínio). Cabe ao direito estabelecer possibilidades e limites para o uso da terra, o que tem feito, até hoje, empregando critérios diversos para o uso da terra rural e uso da terra urbana.

Há de se ter cuidado, no entanto, para a lei não estabelecer distinções de direitos ao arrepio do texto constitucional. Com efeito, não há distinção constitucional ou legal que prescreva menores direitos aos habitantes das áreas rurais. O professor Nelson Saule Jr., no seminário *O município e o solo rural*, destaca que:

A Constituição Federal não discrimina nenhuma forma de diferenciação entre os habitantes do município, quanto a o local em que residam ser uma área urbana, rural, de preservação ambiental, de preservação histórica, de interesse turístico, ou de interesse social.⁶

⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶ SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 44.

No aspecto das políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais, deve o Estado promover esses direitos a todas as pessoas, indistintamente. Nessa linha, Saule Jr.⁷ comenta também a obrigatoriedade de o plano diretor abranger todo o território municipal, inclusive as áreas rurais, por força do §2º do artigo 40 do Estatuto de Cidade, Lei nº 10.257/2001, bem como “de promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência” (EC, art. 2º, VII), alinhando-se aos ditames constitucionais de garantia do bem-estar dos habitantes do município (e não apenas habitantes das áreas urbanas).

Aqui, o Estatuto reflete o caminhar para a “superação da dicotomia cidade-campo” necessária à compreensão do mundo atual. O Estatuto reconhece a existência de diferentes atividades, urbanas e rurais, ao mesmo tempo em que reconhece como estão imbricadas, e a necessidade de políticas públicas que fomentem a articulação entre essas atividades, buscando sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida da população, esteja ela na cidade ou no campo.

3 Zonas rurbanas

Como vimos, a integração entre cidade e campo não se faz por desejo, mas por políticas públicas e através de estudos que reconheçam os fenômenos como eles são.

O termo rurbarano é um neologismo. Na década de 1990, um projeto temático realizado pelo Instituto de Economia da UNICAMP, coordenado por José Graziano, foi denominado *Projeto Rurbarano: Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981/99*.⁸ Essa pesquisa não tratava exatamente de uma “zona rurbarana”, um recorte legal definido no ordenamento territorial institucionalizado, outrossim, uma dinâmica espacial cuja análise sinalizava a importância econômica de atividades não agrícolas, que caracterizam o meio rural como um espaço multifuncional, condição essa que levou José Graziano a questionar a dicotomia urbano/rural:

Por que então manter ainda essa anacrônica separação entre urbano e rural para efeito de delimitar setores de atividades econômicas? Antes a linha do perímetro urbano servia para impedir a circulação de determinados animais, como porcos, por exemplo, por questões de saúde pública. Hoje mesmo, as áreas rurais têm restrições à criação de animais soltos ou mesmo estabulados. Por que, então, continuar separando espaços que o capital já unificou como produtor de valores de troca, de mercadorias? Porque têm valores de uso

⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁸ GRAZIANO DA SILVA, José *et al.* O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 19, n. 1, Brasília-DF: Embrapa, jan./abr. 2002, p. 37-67.

distintos? Porque a relação com a natureza não é a mesma existente nas cidades? Mas isso justifica que sejam submetidas a ordenamentos jurídico e institucional distintos?⁹

Ainda que essa dicotomia urbano-rural não faça sentido do ponto de vista da reprodução do capital e que sua superação seja necessária para avançarmos em organização política, social, econômica e, por fim jurídica, há de se reconhecer que existem fenômenos distintos, em maior ou menor grau.

No já mencionado seminário do Instituto Pólis, *O município e o solo rural*, foi discutida a questão da qualificação do solo como urbano ou rural. Veja-se trecho do artigo de Gerd Sparovek publicado nos anais do seminário:

Para prosseguir, é preciso dispor de alguma classificação funcional, que seja, para demarcar o que é urbano e o que é rural. Pode-se dizer que, no urbano, os serviços e equipamentos urbanos (redes de infra-estrutura, serviços, transporte público, atividades comerciais e industriais) estão consolidados e são contínuos; há alta densidade populacional e as propriedades imobiliárias são fragmentadas. Definido dessa forma, o urbano pode ser reconhecido pela extensão e oferta dos serviços públicos e pela densidade populacional e viária. Nesse urbano, pode ou não existir produção agrícola (mais adiante definida como agricultura urbana). No rural, a extensão dos serviços e equipamentos públicos é restrita ou parcial, a dimensão das propriedades é muito maior e predominam as atividades agrícolas e áreas de preservação. Nesse espaço, há enclaves de urbano (colônias, loteamentos, condomínios), mas não há continuidade espacial entre eles.¹⁰

E, mais adiante, conceitua o que hoje se entende por áreas rurbanas:

Apesar do caráter de transição entre duas realidades bem definidas, esse espaço geográfico de transição tem identidade, função e dinâmica próprias, e temos de reconhecê-lo. É um espaço que ainda não pertence à cidade, nem foi perdido pelo agricultor. Reconhecer essa identidade própria e suas especificidades, ordenar o espaço com regras, mecanismos e incentivos adequados – que não sejam aqueles que só funcionam no urbano, nem pela lógica que só rege o rural –, pode ser a chave para resgatar a dignidade e a função, para a sociedade, desse espaço de transição.¹¹

⁹ GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, São Paulo: USP, 2001, p. 37-50.

¹⁰ SPAROVEK, Gerd *et al.* A linha imaginária. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 16.

¹¹ *Idem.*

A questão que se coloca é saber qual o limite de atuação do município na área rural. O município tem competência, entre outras, para proteção e preservação do meio ambiente (CF, arts. 225 e 23, III, VI, VII), para fomentar a produção agropecuária (CF, art. 23, VIII) e para exercer o poder de polícia sobre as edificações e loteamentos clandestinos nas áreas rurais. Na seara do planejamento urbano, considerando as premissas do Estatuto da Cidade, de interdependência das atividades rurais e urbanas e na necessidade de integração dessas áreas, o município deve incorporar as áreas rurais no plano diretor, realizando, inclusive, zoneamento ecológico-econômico, criando programas de incentivo à produção rural ou produção no meio rural, entre outras ações. O que não pode é estabelecer regras de parcelamento do solo rural nem desapropriar imóveis rurais por descumprimento da função social, pois ambas são competências privativas da União (CF, arts. 22, I, e 184).

O planejamento que o município realiza sobre as áreas rurais é, nos termos do artigo 174 da Constituição, apenas indicativo para o setor privado. Já no caso do planejamento urbano, a exigência de cumprimento da função social da propriedade passa a ser obrigatória, tanto para o setor público quanto privado, por força do §2º do artigo 182 da Constituição, que atribui ao município o poder de, através do plano diretor, impor condutas e sanções. Assim, no atual panorama legislativo, a atuação do município sobre as áreas rurais, para além das questões ambientais, se restringe às ações de planejamento e incentivo, não podendo divergir da legislação federal que estabelece as regras da divisão dos imóveis rurais.

A questão trazida pela consulta do município, na criação de zonas rurbanas, vem fundamentada nos problemas do crescimento desordenado sem, contudo, indicar quais seriam esses problemas e como a criação da zona rurbaria poderia enfrentá-los. Certamente que ocupações irregulares, baixa densidade de ocupação e a pouca renda dos moradores que inviabilizam a cobrança por serviços públicos e a precariedade desses serviços estão na lista dos problemas. Talvez seja o caso de a prefeitura verificar a possibilidade de realização de algum fórum de discussão que embase projetos e ações de planejamento municipal para enfrentar tais problemas. A criação de chácaras de recreio, assim como a definição de zona rurbaria, não necessariamente se apresenta como a solução que atende ao problema vivenciado pelo município. Em estudo sobre leis de municípios do estado de São Paulo que estabelecem padrões de ocupação entre o urbano e o rural, com menores dimensões que a fração mínima rural e sem todas as exigências do loteamento urbano, a professora Paula Santoro, em relação à proteção ambiental, considera que:

Nem sempre a ocupação com chácaras, sítios ou ranchos é uma boa opção para áreas a serem preservadas. As normas estudadas mostram que há, por um lado, uma redução do tamanho do lote mínimo rural através da adoção de parâmetros urbanos mais generosos. Por

outro, há uma redução da exigência de infraestruturas mínimas a serem instaladas, culminando em casos de adensamento urbano sobre áreas com infraestrutura rural, cujos efeitos podem gerar poluição das águas e efeitos perversos, principalmente em área de mananciais. Ainda, os parcelamentos do solo associados às chácaras têm ignorado as restrições ambientais federais, ainda que, se aproveite das mesmas, para seu desenvolvimento.¹²

Ao final, a autora conclui:

Esta lacuna do planejamento para os usos dispersos ou de urbanização rarefeita – neste artigo tratado a partir do exemplo das chácaras, sítios de recreio ou ranchos –, torna este uso ameaçador ao meio ambiente preservado. Ainda que, seja potencialmente, uma forma de uso e ocupação com potencial muito positivo para a preservação, como sinaliza Graziano da Silva (1997).¹³

4 COVID-19 e desigualdades urbana e rural

A profunda desigualdade social existente no Brasil se faz presente nas áreas urbanas e rurais, assim como nas áreas de transição. A pandemia de COVID-19 deixou ainda mais evidente essas desigualdades. Seja na cidade ou no campo, a alta concentração de renda, o acesso a serviços públicos e a tratamentos particulares de saúde, o acesso ao saneamento e a outros elementos que compõem o conceito de moradia digna¹⁴ foram de significativa influência na recuperação de doentes. Apenas para efeito ilustrativo, destacamos dentre os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD 2019) dois fatores importantes para a contenção ao vírus e para evitar o agravamento da doença: o baixo adensamento domiciliar e a existência de banheiro.

De acordo com a pesquisa do IBGE,¹⁵ em 2019, 27% das pessoas viviam em domicílios com mais de três pessoas, e 9,8%, com mais de seis moradores, sendo que 12,3% da população preta ou parda vivia nessas condições. Já o compartilhamento de cômodos utilizados como dormitório por mais de duas pessoas era realidade para a maioria da população dos estados das Regiões Norte e Nordeste, com índices até 46,5% da população.

¹² SANTORO, Paula Freire. *Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente*. III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. Belém – PA. Setembro de 2014, p. 10.

¹³ *Idem*, p. 19.

¹⁴ Sobre o conceito de moradia digna, ver: ANDRADE, Carolina Buarque Maciel. *As políticas públicas de provisão habitacional e os desafios para concretização do direito à moradia digna no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGD/UNIRIO. Defendida em 25.03.2022. Orientador Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.

¹⁵ IBGE, 2021. *Indicadores Sociais de Moradia no Contexto da Pré-Pandemia de COVID-19*, 2019.

Na questão de compartilhamento do banheiro, 32,2% da população do Brasil vivia em domicílios com mais de três pessoas por banheiro e 2,6% viviam em domicílios sem banheiro. Os estados do Norte e Nordeste também apresentavam as piores estatísticas, 10,6% na Região Norte, sendo 15,3% em Roraima e 14% em Macapá. 0,8% de pessoas brancas viviam em moradia sem banheiro, enquanto o percentual de pessoas pretas ou pardas era de 3,9%.

Essas situações certamente se agravaram no decorrer da pandemia, com mais pessoas indo para a casa de familiares em razão de redução de renda e perda de emprego.

De outro lado, buscando menor custo de vida ou fugindo do confinamento nos apartamentos urbanos (auxiliados pela tecnologia que permite o trabalho remoto para alguns tipos de ocupações), um número significativo de pessoas procurou moradias mais distantes dos grandes centros urbanos, em especial nas áreas menos densas, menos violentas e com possibilidades de espaços verdes e contato com a natureza.

Reportagem do jornal *O Globo*¹⁶ mostra o aumento de 27%, em 2021, no volume de “buscas feitas por moradores do Rio por casas no interior do Estado para moradia”, sendo de 37% o aumento “nas buscas feitas por moradores de São Paulo por casas no interior do Estado, percentual maior do que na Região Metropolitana”. Esse movimento foi parcialmente temporário, uma vez que o retorno ao trabalho presencial ou mesmo híbrido exige maior presença nos grandes centros urbanos. Para as pessoas com filhos, o retorno às aulas presenciais também é fator significativo para o retorno aos centros urbanos. Mais recentemente, outra reportagem, também do jornal *O Globo*,¹⁷ dá conta do aumento histórico do valor do aluguel em Manhattan, Nova Iorque, em julho de 2022, após recorde negativo durante a pandemia.

Em que pese essa volta aos grandes centros urbanos no momento do retorno de trabalho e aulas presenciais, a pandemia acentuou o movimento de fuga para cidades menores, com menos trânsito, menos violência, poluição etc., seja de pessoas que buscam melhor qualidade de vida com suas famílias, indo empreender, trabalhar e viver nas cidades periféricas, seja de pessoas que buscam concretizar o sonho de manter casas de campo, sítios para lazer ou mesmo para moradias concomitantes com a moradia nos centros urbanos, quando há possibilidade de teletrabalho, trabalho híbrido e é possível o deslocamento em tempo razoavelmente aceitável.

Essa fuga para cidades potencializa um fenômeno que já vinha se fazendo crescente nos municípios brasileiros: a edição de leis que permitem o parcelamento do solo na modalidade de chácaras ou sítios de recreio na área rural, em

¹⁶ *O Globo*, 1º maio 2022, p. 15.

¹⁷ ALVES, Ana Rosa. *Resistência Urbana: Metrôpoles sobrevivem à Covid, que acelerou planos de adaptação à era digital*. 21 ago. 2022.

frações menores que o módulo rural, constituindo verdadeiros loteamentos para fins urbanos. Isso ocorre também por iniciativa de proprietários rurais que veem no parcelamento urbano uma forma de rentabilidade econômica mais atrativa que a produção rural, alegando, muitas vezes, que a terra não é mais produtiva, o que tem mais a ver com o interesse econômico do que com a terra efetivamente. Vêm surgindo também iniciativas de se autorizar o parcelamento do solo rural para instalação de usinas de energia solar, em que o empreendedor arrenda imóveis em frações menores que a FPM, apenas nas dimensões necessárias ao desenvolvimento de sua atividade econômica.

Se a pandemia colocou em xeque, ao menos temporariamente, a própria noção de direito à cidade, porque reduz o convívio nos espaços públicos, não podemos fugir do desafio de efetivar o direito à moradia digna com melhorias da habitação, dos serviços de saneamento e transporte, com implantação de equipamentos públicos, nem de refletir sobre os novos arranjos espaciais do trabalho híbrido, das compras *online* com seus *deliveries*, dos condomínios fechados e das chácaras de recreio.

Nessa linha, cabe indagar quais os benefícios para o município e sua população desse fracionamento da área rural que deixará permanentemente de estar direcionada à produção rural para se fazer uso de moradia com chácaras de recreio?

O que assegura, contudo, que essas novas áreas, chácaras de recreio, permanecerão sendo chácaras no médio prazo e que não ocorrerão ocupações de baixa renda, irregulares e clandestinas, adensando a área e, portanto, frustrando o interesse daqueles que se mudaram em busca de mais afastamento?

Tais respostas não virão do direito. É preciso entender melhor, contudo, como o direito hoje aborda esses temas e perceber que não se pode, no afã de permitir e induzir atividades econômicas, alterar leis e regras administrativas sem o devido estudo técnico e processo participativo em respeito à “regra de ouro” das políticas públicas: o planejamento.

5 Uso e fracionamento do solo rural e urbano

A questão proposta nos permite perceber que há (i) regras jurídicas sobre atividades econômicas que o proprietário pode desenvolver no território (tradicionalmente destinação rural e destinação urbana), incluindo as regras de preservação, as de zoneamento e as exigências para cumprimento da função social da propriedade; (ii) regras sobre a divisão da propriedade (fracionamento ou parcelamento); e (iii) regras tributárias. As duas primeiras espécies vão influenciar os direitos de uso da propriedade por seus titulares, os tipos de edificações e usos admitidos, a densidade da ocupação e os tipos de serviços públicos e sua forma de prestação a que os moradores e usuários da localidade fazem jus.

Quanto às regras de uso do solo, é necessário destacar a crescente importância da destinação do solo para a conservação ambiental, não por ideologia, ética ou outro valor mais transcendental e fundamental, mas, sim, por mera necessidade antropocêntrica de manter o planeta em condições de sustentar as sociedades no seu modo de funcionamento atual, o que vem agregando valor econômico a essa destinação de conservação. Logo, as florestas e outras manifestações naturais se consolidam como uma terceira categoria, que não é cidade nem campo e possui valor econômico à medida que se tornam escassas e essenciais para a vida humana (uma tardia percepção da realidade que sempre existiu).

Devemos também buscar compreender os poderes e limites do direito do proprietário de imóvel situado na área rural em dar-lhe destinação econômica. Ainda que muitos acreditassem e repetissem, o proprietário de imóveis no Brasil nunca teve poder absoluto e irrestrito. Antigamente, eram sesmarias, cartas de concessão, cartas de datas, aforamentos e alvarás que regulavam a forma e os limites de utilização da propriedade. Atualmente, a República e o império da lei asseguram às pessoas o uso, gozo e fruição dos bens objeto do direito de propriedade imobiliária.

A Constituição Federal de 1988 retira essa questão do âmbito do direito civil e a coloca no âmbito do direito urbanístico. Com razão, a Constituição de 1988 concede à função social da propriedade urbana outro patamar de importância, não apenas como princípio constitucional e cláusula pétrea, mas como mecanismo de exigência de condutas ativas do proprietário urbano. O tema, contudo, ainda não é de ampla aplicação nos municípios brasileiros, que pouco vêm empregando os instrumentos jurídicos de concretização da função social da propriedade urbana. Temas como parcelamento, edificação e utilização compulsórios e cobrança da outorga do direito de construir ainda são pouco conhecidos da sociedade em geral e muito questionados por agentes do mercado imobiliário, tementes de uma interferência no direito de propriedade.

Não se trata de interferência, mas de funcionalização. Os artigos do Código Civil que tratam do direito de propriedade e do direito de construir, 1.228 e 1.299, precisam ser interpretados à luz da Constituição, que garante o direito de propriedade alinhado ao cumprimento de sua função social (CF, art. 5º, XXII e XXIII). Eis o artigo 1.228:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Como se vê, seja o proprietário de imóvel situado na área urbana, seja o proprietário de imóvel situado na área rural, é preciso usar a propriedade de forma a preservar o meio ambiente e demais valores coletivos e difusos, materiais ou imateriais, conferindo-lhe função econômica e social. Essas funções têm o condão, até mesmo, de repudiar o uso especulativo (financeiro) da propriedade, seja pela desapropriação de imóveis rurais não produtivos, seja pela desapropriação sanção do imóvel urbano que não atende à notificação de parcelar, edificar ou utilizar a coisa conforme determinado no plano diretor.

O artigo 1.299, por sua vez, dá a falsa impressão de que o proprietário pode construir tudo o que quiser desde que não prejudique os vizinhos e não esteja proibido por regulamentos administrativos (legislação municipal e atos administrativos autorizados por lei): “Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Mas não é assim. Na área rural, a atividade de edificação está associada aos prédios rústicos para moradia unifamiliar ou para serviço das atividades econômicas que no imóvel se desenvolvam, guardando-se a densidade de ocupação própria das áreas rurais. Nas áreas urbanas, a destinação da terra permite uso de maior densidade, admitindo-se a edificação de prédios urbanos compatíveis com tais usos: moradia multifamiliar, prédios de escritórios e demais construções destinadas à prestação de serviços. Veja-se que a questão não é do tipo de uso, mas, sim, de densidade.

Tanto a área rural quanto a urbana admitem indústrias, comércio e estabelecimento para serviços, o que diferencia é a dimensão da propriedade imobiliária sobre a qual se assenta a edificação, o tamanho da edificação e a quantidade de usuários do estabelecimento. É possível e legal o licenciamento de uma grande loja de departamentos ou uma indústria, uma oficina de reparo de veículos de grande porte, um parque de diversões, todos na área rural, observadas, evidentemente, as condicionantes ambientais, desde que não haja fracionamento da gleba em tamanho inferior à fração mínima de parcelamento rural.

Quanto às regras de divisão da terra rural, o tema é de direito civil e agrário, disciplinados pela União (CF, art. 22, I), cuja legislação ordinária, Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, estabelece a unidade do módulo rural como fração mínima que não pode ser dividida: “Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”.

O módulo de propriedade rural é a chamada FMP (fração mínima de parcelamento), definida pelo Incra para cada município brasileiro, conforme características regionais e locais.¹⁸

Há hipóteses legalmente permitidas para divisão de terras que resultem em área menor que a FMP, como no caso do agricultor familiar (§4º do art. 8º da Lei

¹⁸ Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf.

nº 5.868/72, com a redação dada pela Lei nº 13.001/2014) e do desmembramento de interesse da ordem pública na zona rural, este nos estritos termos do artigo 2º do Decreto Federal nº 62.504/68, que não prevê o fracionamento em áreas menores para instalação de residências uni ou multifamiliares. Confira-se:

Art. 2º Os desmembramentos de imóvel rural que visem a constituir unidades com destinação diversa daquela referida no Inciso I do Artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, não estão sujeitos às disposições do Art. 65 da mesma lei e do Art. 11 do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, desde que, comprovadamente, se destinem a um dos seguintes fins:

I - Desmembramentos decorrentes de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, na forma prevista no Artigo 390, do Código Civil Brasileiro, e legislação complementar.

II - Desmembramentos de iniciativa particular que visem a atender interesses de Ordem Pública na zona rural, tais como:

a) Os destinados a instalação de estabelecimentos comerciais, quais sejam:

1 - postos de abastecimento de combustível, oficinas mecânicas, garagens e similares;

2 - lojas, armazéns, restaurantes, hotéis e similares;

3 - silos, depósitos e similares.

b) os destinados a fins industriais, quais sejam:

1 - barragens, represas ou açudes;

2 - oledutos, aquedutos, estações elevatórias, estações de tratamento de água, instalações produtoras e de transmissão de energia elétrica, instalações transmissoras de rádio, de televisão e similares;

3 - extrações de minerais metálicos ou não e similares;

4 - instalação de indústrias em geral.

c) os destinados à instalação de serviços comunitários na zona rural quais sejam:

1 - portos marítimos, fluviais ou lacustres, aeroportos, estações ferroviárias ou rodovias e similares;

2 - colégios, asilos, educandários, patronatos, centros de educação física e similares;

3 - centros culturais, sociais, recreativos, assistenciais e similares;

4 - postos de saúde, ambulatórios, sanatórios, hospitais, creches e similares;

5 - igrejas, templos e capelas de qualquer culto reconhecido, cemitérios ou campos santos e similares;

6 - conventos, mosteiros ou organizações similares de ordens religiosas reconhecidas;

7 - Àreas de recreação pública, cinemas, teatros e similares.

Se há interesse em fracionar a terra rural em porções menores, essa terra deveria ser incorporada ao perímetro urbano. Contudo, o legítimo interesse dos proprietários de terra rural em fracionar o solo em porções menores que a FMP, com a finalidade de dar destinação econômica diversa das atividades rurais, o que pressupõe um maior adensamento, não é suficiente para condicionar o planejamento municipal. O município deve buscar incorporar áreas ao perímetro urbano quando há necessidade de mais espaço para habitação ou para atividades econômicas compatíveis com as dinâmicas urbanas e que não disponham de espaço na malha já consolidada. Certamente que esses interesses devem ser sopesados com a necessidade de preservação ambiental e com a capacidade do município em instalar e manter equipamentos públicos e serviços essenciais compatíveis com a densidade das áreas urbanas.

Os procedimentos para incorporação das áreas rurais ao perímetro urbano estavam disciplinados na Instrução Normativa do Incra (IN 17-B), que foi revogada em 2015, não se estabelecendo, desde então, outro regulamento. Para sanar dúvidas sobre a situação pós-revogação da IN 17-B, foi emitida a Nota Técnica INCRA/DF/DFC/N. 02/2016 esclarecendo que não é possível o parcelamento para fins urbanos fora do perímetro urbano. Confira-se:

De todo o exposto, é possível sintetizar as seguintes conclusões:

- a) somente é admitido o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas pela legislação municipal, no contexto de adequado ordenamento territorial e eficiente execução da política urbana;
- b) é vedado o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas referidas no item anterior, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou à industrialização, com base no item 3 da revogada Instrução 17-b/80;

Na outra ponta do sistema jurídico, a respeito da divisão da terra urbana em porções menores (parcelamento), a Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/79, somente admite parcelamento do solo em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica. Confira-se:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Esse dispositivo, de 1979, segue a mesma lógica do Código Tributário Nacional – CTN (1966), adiante examinado, tratando de zonas urbanas. Assim, conforme

será visto, imóvel rural é aquele que se situa em área (zona) rural, e imóvel urbano é o que se situa em área (zona) urbana. O uso urbano (ou melhor, uso com densidade típica urbana), por sua vez, é apenas aquele admitido pela lei municipal para os imóveis situados em áreas urbanas, enquanto o uso rural é permitido em áreas rurais e áreas urbanas, nestas enquanto não proibido pela legislação municipal.

A questão é saber como definir se determinada área é urbana ou rural que não seja pela aplicação do artigo 32 do CTN, cujo propósito não é de planejamento urbanístico, e sim de delimitação de hipóteses de incidência tributária. Tanto o CTN quanto a Lei Nacional de Parcelamento do Solo indicam que a definição das zonas urbanas será feita por lei municipal. Para o CTN, o propósito é a incidência tributária; para a Lei de Parcelamento, o propósito é permitir o parcelamento do solo em frações menores que a FMP a fim de viabilizar ocupações com maior densidade.

Em 2012, em razão de inúmeros desastres ambientais, foi criada a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), Lei nº 12.608/2012, revogando-se a Lei nº 12.340/2010, do Sistema Nacional de Defesa Civil, e incluindo alguns dispositivos no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, para determinar o planejamento municipal sobre as áreas sujeitas à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Cumpre destacar o artigo 42-B, que impõe regras e procedimentos para a ampliação do perímetro urbano:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Assim, seja denominando de área ou zona, seja urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica (art. 3º da Lei nº 6.766/79), sua definição deve constar de lei municipal que será elaborada nos termos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Todas essas diversas zonas são perímetro urbano, estejam elas previstas para ocupação imediata, a médio ou longo prazo, não havendo obrigatoriedade de que o perímetro seja contínuo, podendo haver, como comumente há, perímetros de distritos e outros núcleos urbanos distantes e desconectados da sede do município.

Para as áreas incluídas no perímetro urbano, a lei municipal pode atribuir direitos de edificação e de uso e ocupação que permitam densidades compatíveis com a infraestrutura e os serviços disponíveis (ou planejados). A ausência dessa atribuição mantém o imóvel sob o regime ordinário das terras rurais, não se podendo presumir índices e parâmetros urbanísticos na ausência de lei.

Note-se que a Lei da Reurb, Lei nº 13.465/2017 (art. 11, I e §6º), considera núcleo urbano o assentamento humano que tenha uso e características urbanos, com unidades de dimensões inferiores à FMP, mesmo que situado em áreas rurais, sendo permitida a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos. Eventual regularização desses assentamentos reconhece a existência de ocupações com características urbanas onde elas estiverem, mas não atribui à terra a condição de área urbana nem as inclui no perímetro urbano, pois essas condições são atribuídas por outras normas, como o perímetro urbano e as regras de uso e ocupação do solo.

Trata-se, evidentemente, de situação precária, porque a ocupação urbana informal (moradias) é regularizada com a implantação da infraestrutura, prestação dos serviços públicos urbanos e emissão de títulos de propriedade, sem que a área esteja incluída no perímetro urbano. Essa não inclusão é uma opção legítima da política urbana, não integrar totalmente a área que está desconectada da malha urbana e permitir apenas os usos disciplinados no instrumento de aprovação da Reurb.

Em políticas públicas, a não ação pode ser uma escolha válida, evitando-se, por exemplo, a ocorrência da gentrificação na área regularizada a partir da não permissão de maiores índices construtivos ou da não permissão de realização de

atividades que descaracterizem o uso original da comunidade onde ocorreu a regularização. Há instrumentos, como o termo territorial coletivo, por exemplo, que podem assegurar o uso da terra por certo grupo de pessoas e evitar ações de especulação imobiliária e gentrificação, sem que o solo seja, necessariamente, integrado ao perímetro urbano.

6 Regras tributárias – ITR e IPTU

Em relação às regras tributárias, estas incidem sobre o que se denomina de capacidade contributiva. Os tributos constituem exercício do poder de império do Estado, que os arrecada por força de lei para a manutenção do próprio Estado de Direito, para a execução das atividades do Estado em geral (em algumas situações, em razão da prestação ou oferta do serviço público, no caso das taxas) e para a manutenção da própria administração. Essa imposição obedece, entre outros, ao princípio da capacidade contributiva, ou seja, um fato que demonstre a possibilidade de pagar e a extensão dessa possibilidade.

No caso do Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União, e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de competência dos municípios, a instituição e cobrança desses tributos obedecem ao duplo critério: o da localização e o da destinação do imóvel. O ITR vem disciplinado no artigo 29 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Já o IPTU incide sobre o imóvel incluído na zona urbana do município:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§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.

Os requisitos de que trata o §1º do artigo 32 não são condições para a validade da definição de perímetro urbano pela lei municipal. A validade da delimitação do perímetro urbano é aferida pelos estudos técnicos e pela observância dos procedimentos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Esse entendimento coaduna-se com a posição da jurisprudência sobre a interpretação do §2º deste artigo 32, que permite a incidência do IPTU em áreas que não tenham os melhoramentos do §1º. Confira-se:

§2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Segue o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito:

SÚMULA 626. DIREITO TRIBUTÁRIO - IPTU

A incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, §1º, do CTN. (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2018, DJe 17/12/2018)

Essa cobrança de IPTU em áreas desprovidas de serviços e infraestrutura se justificaria quando o município prevê áreas para futura expansão e arrecada recursos para futuros investimentos. O IPTU, por ser imposto, não está vinculado à prestação ou oferta do serviço, como ocorre com as taxas, o que não autoriza a administração e gestores a deixar pessoas desassistidas de serviços e infraestrutura, seja na forma adequada às áreas urbanas ocupadas, seja na forma adequada às áreas rurais, seja ainda na forma adequada às áreas incluídas no perímetro urbano, mas ainda desocupadas ou com ocupação de baixa densidade.

Faz sentido que proprietários de imóveis localizados no interior do perímetro urbano paguem o IPTU e tenham à sua disposição os serviços e a infraestrutura urbanos compatíveis com a densidade da ocupação, gozando de todas as possibilidades de aproveitamento econômico de uso e ocupação com as densidades previstas na legislação municipal e gozando dos benefícios do direito de vizinhança e das posturas municipais. Ao mesmo tempo, estão, a seu turno, sujeitos a eventual parcelamento, edificação e utilização compulsórios, à outorga onerosa do direito de construir, às restrições do direito de vizinhança e das posturas municipais e à perda do imóvel por abandono.

Faz sentido que os proprietários de imóveis situados fora do perímetro urbano, isto é, nas zonas rurais, paguem o ITR e tenham a liberdade de usar e fruir de suas terras em atividades econômicas que gerem baixa densidade, sem necessidade de observância de posturas municipais, estando obrigado à conservação ambiental, a respeitar o direito de vizinhança entre propriedades rurais, estando sujeito às imposições das funções sociais da propriedade rural, sob pena de desapropriação para reforma agrária.

É possível um meio do caminho, imóveis situados nas zonas de expansão urbana ou zonas urbanizáveis, inseridas que devem estar no perímetro urbano, e podem assegurar ao proprietário a escolha entre dar destinação urbana (ficando sujeito ao IPTU, mesmo sem os melhoramentos do §2º do art. 32 do CTN) ou dar destinação produtiva rural, mesmo nas áreas urbanas, submetendo-se, dessa forma, ao ITR. Veja o entendimento do STJ:

TRIBUTÁRIO. IPTU E ITR. INCIDÊNCIA. IMÓVEL URBANO. IMÓVEL RURAL. CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS. LOCALIZAÇÃO E DESTINAÇÃO. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA.

[...]

2. Ao disciplinar o fato gerador do imposto sobre a propriedade imóvel e definir competências, optou o legislador federal, num primeiro momento, pelo estabelecimento de critério topográfico, de sorte que, localizado o imóvel na área urbana do município, incidiria o IPTU, imposto de competência municipal; estando fora dela, seria o caso do ITR, de competência da União.

3. O Decreto-Lei n. 57/66, recebido pela Constituição de 1967 como lei complementar, por versar normas gerais de direito tributário, particularmente sobre o ITR, abrandou o princípio da localização do imóvel, consolidando a prevalência do critério da destinação econômica. O referido diploma legal permanece em vigor, sobretudo porque, alçado à condição de lei complementar, não poderia ser atingido pela revogação prescrita na forma do art. 12 da Lei n. 5.868/72.

4. O ITR não incide somente sobre os imóveis localizados na zona rural do município, mas também sobre aqueles que, situados na área urbana, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, vegetal, pecuária ou agroindustrial.

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 472.628/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2004, DJ 27/09/2004, p. 310)

É possível, assim, que o imóvel esteja localizado na área urbana e sofra incidência do ITR, se ele tiver destinação agropecuária. Não é possível, contudo, que o imóvel esteja na área rural e sofra incidência do IPTU, ou que a seu proprietário seja permitido parcelar para fins urbanos ou para chácaras de recreio. Isso porque não existe a possibilidade legal de criação de chácaras de recreio nas áreas rurais,

como se verificou no teor do artigo 2º do Estatuto da Terra e se pode depreender do artigo 61 também do Estatuto da Terra, que trata das hipóteses de colonização particular, em que o imóvel deve manter a destinação produtiva (art. 61, §4º, “e”).

7 Conclusão e mais questionamentos

Pelo exame da legislação, vimos que os municípios podem incorporar áreas rurais ao perímetro urbano, desde que o façam por interesse público e a partir de processo técnico e participativo. O interesse público pode ser o de expandir as áreas urbanas de imediato, se assim o determinar as necessidades de bem-estar dos habitantes da cidade; pode ser o de prever uma futura expansão, ou pode ser o de conter a expansão urbana através da regulação do uso do solo que fomente atividades econômicas propícias a gerar renda e conter os avanços da especulação imobiliária. Tais atividades podem ser de agricultura urbana (no caso, periurbana), podem ser de turismo rural ou lazer, aliados à conservação ambiental, ou podem ser de chácaras de recreio, unidades de moradia. Tais atividades podem ser realizadas nas áreas rurais, sendo também de competência do plano diretor englobar as áreas rurais e propor políticas públicas para melhoria do bem-estar da população rural e de fomento às atividades econômicas.

Como se vê, é necessário que a lei municipal considere áreas (urbanizáveis ou de expansão urbana) como urbanas, ou seja, é preciso a revisão do perímetro urbano que atenda aos requisitos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Sem a revisão do perímetro, a qualificação de áreas como urbanizáveis ou de expansão urbana, com posterior autorização para edificar, resultará em crescimento desordenado da cidade e violará, assim, a regra do Estatuto da Cidade, que visa à segurança da população e à qualidade do desenvolvimento urbano. Trata-se de irresponsabilidade urbanística do município.

Não se duvida que a administração receba pressão por parte de empresários, proprietários, moradores de áreas informais, corretores imobiliários e entidades de defesa e proteção do meio ambiente, entre tantas outras, cada qual exigindo atendimento a seus interesses. A conduta responsável do gestor é pautar-se pela legalidade e moralidade, seguir as regras do plano diretor e desenvolver as políticas públicas nele delineadas, nos limites das possibilidades orçamentárias e organizacionais. A revisão do plano diretor é possível e desejável, no prazo de 10 anos definido no Estatuto da Cidade ou antes, na ocorrência de fatos relevantes que justifiquem a medida, que deverá ser realizada por meio de estudos técnicos e processo participativo.

Vimos que a legislação nacional não permite, ordinariamente, a divisão da propriedade rural em dimensões menores que a fração mínima de parcelamento (FMP), sendo da competência da União o licenciamento do fracionamento menor,

em situações excepcionais, como seria o caso do processo de colonização. Todavia, atualmente, após a revogação da IN 17-B do Incra, não existe mais a possibilidade legal de parcelamento do solo rural para fins urbanos, além dos casos extraordinários do agricultor familiar e do desmembramento na zona rural (Decreto nº 62.504/68, art. 2º).

Ao município compete disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos nas áreas inseridas no perímetro urbano, sejam elas zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. O processo de incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano é processo técnico e participativo, devendo respeitar as determinações do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Em relação às áreas rurais, o município deve considerá-las no planejamento urbano, visando atender ao bem-estar de todos os munícipes, estejam eles em área urbana ou rural. Cabe também ao município atuar na proteção ambiental e formular políticas públicas de desenvolvimento rural e fomento das atividades produtivas, sempre observando as competências da União e dos estados.

A titularidade de propriedade de terras rural, assim como a titularidade de propriedade de terras urbanas, é acompanhada dos respectivos benefícios e ônus, devendo o proprietário usar o direito em conformidade com sua função social. A tributação pelo ITR incide sobre os imóveis situados na área rural e sobre aqueles situados na área urbana que exerçam atividade produtiva rural. A definição de zonas rurbanas, em que a densidade da ocupação e as atividades seriam tipos intermediários entre as características rurais e urbanas, é possível no zoneamento municipal, apenas para áreas inseridas no perímetro urbano. Tais zonas podem servir para fomentar o desenvolvimento econômico de atividades de moradia (chácaras de recreio), de atividades produtivas de agricultura familiar, turismo e lazer, mas, sobretudo, de proteção ambiental e contenção da expansão urbana.

Apresentadas as conclusões acima, talvez tenhamos a propor questões mais complexas do que as aqui examinadas. Por que não poderiam os municípios disciplinar (a partir de alteração da legislação nacional) o parcelamento do solo rural? Se o poder local é o que está mais próximo das pessoas e, por isso, sofre grande influência dos interesses econômicos, também é o mais sujeito a controle social e pressões políticas da sociedade civil. Como aprendermos a exercer a autonomia se não for na prática? Deveria haver distinção entre as competências municipais a partir da classificação dos municípios por tipos em razão de população, receita e capacidade administrativa?

Caberiam aos estados federados a desapropriação de terras rurais improdutivas e a execução de uma política nacional de reforma agrária? Por que os estados não exercem à plenitude sua competência concorrente para direito urbanístico e por que não estabelecem regras mínimas de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, orientando inúmeros municípios sem legislação? Poderiam os estados criar órgãos para auxiliar técnica e operacionalmente os municípios no licenciamento e fiscalização de atividades econômicas?

Quais critérios deveriam a geografia e o urbanismo empregar para definir ocupações rurais e ocupações urbanas? Seria a densidade da ocupação o melhor critério? Ou também definir por alguns tipos de atividade, entrelaçando os critérios? E quanto às zonas rurbanas, quais seriam os critérios para sua definição e possibilidades de uso das propriedades nelas inseridas?

Enquanto essas definições não se encaminham e não fundamentam transformações legislativas, os Poderes Legislativo e Executivo Municipais ficam em meio às pressões de interesses diversos, buscando soluções para problemas que parecem criados por uma pandemia, mas são anteriores e estruturais. Essas mazelas são frutos de uma sociedade profundamente desigual, em uma modernidade que estimula polarização e divisão de classes e esconde problemas reais de concentração de terras e riquezas, de racismo e inferiorização das mulheres.

No campo da política urbana, é preciso dar voz para que todos os atores manifestem seus interesses e que as decisões sejam tecnicamente justificadas e se orientem para o atendimento do interesse do desenvolvimento urbano (e humano), na cidade e no campo, com defesa do meio ambiente. Além de apontar possíveis caminhos, nos compete sempre a defesa intransigente da lei, da Constituição e do direito, porque, sem leis e princípios, sem República e sem Estado de Direito, não haverá campo nem haverá cidade, nos restará apenas a barbárie.

Recreational farms and rurban areas – where city and countryside merge

Abstract: This article initiates from a consultation formulated by a municipality questioning the possibility of delimitation of rurban areas for the creation of recreational farms, due to having a vast rural territory that has been the object of disordered growth. With the application of an inductive method, the concept of urban and rural areas and the concept of rurban areas are discussed. Then, it is addressed the exponential increase in social inequality in urban and rural areas due to Covid-19. The article analyzes the legislation on the use and fractionation of rural and urban land (Land Statute and Urban Land Parceling Law) and on the definition of the urban perimeter (City Statute), as well as the tax rules on ITR and IPTU. Finally, reinforcing the competence of the municipality to plan its entire territory, urban and rural, but not to discipline the parceling of rural soil, the study concludes by the possibility of delimitation of rurban areas only within the urban perimeter, always noting that the transformation of rural soil into urban depends on technical and participatory process in accordance with the City Statute and the local master plan. At the end, some questions are formulated for future research and reflections.

Keywords: City Statute. Land Statute. Land subdivision. Urban planning. Taxation.

Referências

ALBUQUERQUE, Patrícia Cavalcanti; ALBUQUERQUE, Marcos Prado de. A ocupação da zona rural com fins urbanos, o ordenamento territorial pelo município e a cidade sustentável. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 3, n. 1, Brasília, jan./jun. 2017, p. 36-57.

ANDRADE, Carolina Buarque Maciel. *As políticas públicas de provisão habitacional e os desafios para concretização do direito à moradia digna no Brasil*. Orientador Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas), PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Rio de Janeiro. Defendida em 25.03.2022.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Resenha: VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: seria o Brasil “menos urbano do que se calcula?”*. Campinas: Editores Associados, 2002. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp13/Geosp13_Resenha_Fani.htm.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Cidade da pandemia: reflexões sobre um direito urbanístico que construa uma cidade para a pluralidade. In: GALVÃO, Ciro Di Benatti; MARQUES, Giselle Picorelli Yacoub; LAGO Laone (Org.). *A relação Estado-Sociedade em contextos pandêmicos: possibilidades, reafirmações e riscos*. 1. ed. v. 1. São Paulo: Dialética, 2022. p. 282-302.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Ebook. L&PM Editores, 2015.

HOLSTON, James. *A cidade modernista*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IBGE. *Indicadores Sociais de Moradia no Contexto da Pré-Pandemia de COVID-19, 2019*. 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101830.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

IBGE. *Síntese dos indicadores sociais 2018*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=27611&t=downloads>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Missão*. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/info/institucional/16>.

LE GOFF, Jacques. *O apogeu da cidade medieval*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito Agrário Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOCCI, Maria Angélica; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 61-80, jul./dez. 2021.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil Comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POLANYI, Karl. *A grande transformação — as origens da nossa época*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito do Agronegócio*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SPAROVEK, Gerd *et al.* A linha imaginária. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

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

DOMINGUES, Eduardo; GARCIA, Romay Conde. Chácara de recreio e zonas rurbanas – onde cidade e campo se confundem. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 113-137, jul./dez. 2022.

20 anos do Estatuto da Cidade e... as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE: perdas ou ganhos na Outorga Onerosa do Direito de Construir?

Sarah Lúcia Alves França

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense. Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe. Líder do Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/5281840573462045>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5599-8646>.

Catarina Carvalho Santos Melo

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Sergipe. Pesquisadora Bolsista CNPQ do Observatório das Metrôpoles. *Lattes*: <https://lattes.cnpq.br/7347732791915092>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0617-3979>.

Resumo: O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, estabelece diretrizes gerais da política urbana, trazendo instrumentos de controle do uso e ocupação e reafirmando a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores nos municípios brasileiros. Embora seja anterior à referida lei, alguns desses instrumentos estão presentes no Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE, promulgado em 2000, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Entretanto, ainda sem revisão efetivada, já houve vários processos de revisão dessa lei, mas sem sucesso efetivo, ferindo o prazo determinado pelo Estatuto da Cidade para tal. Assim, questiona-se a quem o atraso dessa revisão beneficia? Quem ganha e perde com esse PDDU vigente? Diante disso, este artigo busca analisar processos referentes às tentativas de revisão do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju e à definição da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Para tanto, foram realizados levantamentos bibliográficos e coleta de informações sobre a necessidade de revisão a partir de simulações com dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ). No entanto, percebeu-se que a não aplicação da OODC em Aracaju é resultante da falta de controle do poder público sobre o potencial de adensamento das zonas, além de deixar de arrecadar verbas que seriam destinadas às melhorias urbanas, como infraestrutura.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Aracaju.

Sumário: **1** Introdução – **2** Plano Diretor e Outorga Onerosa do Direito de Construir – **3** O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE e suas intermináveis revisões – **4** Outorga Onerosa no Plano Diretor de Aracaju: o que foi implementado? – **5** Então, a quem servem o atraso da revisão do Plano Diretor e a não implementação da OODC? Breves considerações finais – Referências

1 Introdução

O Brasil passou por um intenso crescimento urbano no século XX, que atinge, hoje, a quantidade de 84% da população morando em cidades (Estimativa IBGE, 2021). Isso resultou em diversos problemas urbanos, como ausência de moradia digna para a população mais carente, ampliando o número de ocupações precárias, e por outro lado, a segregação dos grupos de alta renda em espaços privativos, como condomínios fechados e *shopping centers*. A combinação desses processos resultou em configurações socioespaciais desiguais, cuja fragmentação do tecido urbano, periferação da moradia, esvaziamento dos imóveis nos centros, degradação ambiental e apropriação de bairros sem oferta de infraestrutura são marcas das cidades contemporâneas.

Esse cenário gerou a necessidade de instrumentos de planejamento, voltados para o controle da expansão urbana, combatendo entraves que dificultam o acesso à terra urbanizada, como a especulação imobiliária e valorização do solo. Assim, em meados dos anos 1940, difundiram-se práticas de elaboração de planos diretores, embora o primeiro considerado seja o Plano Agache no Rio de Janeiro, da década de 1930.¹

Com a Constituição Federal, ficou determinada a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores em municípios acima de 20 mil habitantes, regulamentada posteriormente pelo Estatuto da Cidade, em 2001, instituindo uma série de instrumentos de financeirização da urbanização, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), determinando, assim, que os planos diretores aprovados antes dessa lei fossem revistos para se adequar às suas definições e instrumentos.

No caso de Aracaju, capital de Sergipe e integrante da Região Metropolitana, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei nº 42, de 2000 (anterior ao Estatuto da Cidade), iniciou uma série de revisões (2005, 2015 e, a última, 2021) a fim de atender à exigência do Estatuto da Cidade, embora sem sucesso de aprovação junto à Câmara dos Vereadores. Nesse caso, aponta-se que, embora tenha sido apontado nessa lei o “solo criado”, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir nunca foi aplicado, trazendo inúmeras perdas no aspecto da urbanização e na oferta de áreas urbanizadas para os grupos de baixa renda.²

Com isso, questiona-se: a quem o atraso dessa revisão beneficia? Quem ganha com esse PDDU vigente? Quais entraves urbanos são decorrentes da ocupação determinada pelo Coeficiente de Aproveitamento? Quais perdas podem ser verificadas pela não aplicação do instrumento da OODC?

¹ VILLAÇA, 1999.

² FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012.

Diante disso, este artigo busca analisar processos referentes às tentativas de revisão do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju e à determinação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nestes, apontando perdas e ganhos desse atraso. Para tanto, foi feito o levantamento bibliográfico de autores que abordam esse assunto, de leis e documentos referentes ao PDDU e suas revisões, além da análise de dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ).

2 Plano Diretor e Outorga Onerosa do Direito de Construir

Diante da necessidade de se pensar no planejamento urbano que estabeleça o acesso democrático à terra urbanizada, o Capítulo II – Da Política Urbana, que compõe a Constituição Federal de 1988, fruto da luta pela reforma urbana liderada pelos movimentos sociais, traz nos artigos 182 e 183 a garantia do direito à propriedade privada e reconhece, no §2º do artigo 1º, a função social da propriedade urbana, assegurando que os interesses coletivos se sobreponham aos individuais.

Para garantia dessas diretrizes no território municipal, a Constituição Federal estabeleceu autonomia aos municípios para construção da sua política urbana através da elaboração do Plano Diretor, obrigatório para cidades acima de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitana, entre outros critérios.³

Em 2001, a fim de regulamentar o referido capítulo da Carta Magna, através da Lei nº 10.257 foi aprovado o Estatuto da Cidade (EC), que estabelece diretrizes gerais para gestão e planejamento da política urbana e traz instrumentos para tornar as cidades socialmente mais justas e menos desiguais. Ou seja, “uma espécie de ‘caixa de ferramentas’ para uma política urbana local”.⁴

Para implementação do Estatuto da Cidade na escala urbana, a lei reafirma a obrigatoriedade de os municípios elaborarem seus planos diretores ou revisarem aqueles anteriores a essa determinação no prazo de cinco anos, que, posteriormente, se estendeu por mais dois anos, ou seja, até 2008.

Com isso, de acordo com Furtado, Maleronka e Biasotto (2012), dentre os instrumentos do Estatuto da Cidade destaca-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) (arts. 28 a 31), que consiste no valor cobrado pela metragem construída que excede o direito de construir estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico⁵ definido pelo plano diretor municipal. Ou seja, se o coeficiente de aproveitamento básico (CA_b) for 1, o proprietário tem o direito de construir uma área igual à metragem do terreno. Por exemplo, num lote com uma dimensão de X m², o proprietário tem o direito de construir uma edificação com área de X m². Se ultrapassar esse

³ BRASIL, 1988.

⁴ BRASIL, 2001b, p. 23.

⁵ O coeficiente de aproveitamento é calculado pela fórmula $CA = \text{área construída} / \text{área do terreno}$.

limite, cada metro construído a mais é chamado de solo criado, devendo ser paga uma taxa, que pode chegar até o limite estabelecido em cada zona da cidade, denominada como coeficiente de aproveitamento máximo (CAmáx). Ou seja, a diferença entre o CAB e CA máx é o que se denomina solo criado, o qual está sujeito à OODC. Nesse caso, a finalidade é a garantia do equilíbrio de oferta de infraestrutura – observando as condições físicas e ambientais de cada área da cidade – e do porte da edificação.⁶

Então, o princípio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) baseia-se na teoria de que o valor da terra é resultado do investimento público realizado em determinada região, seja com a construção de redes de água, esgoto, drenagem, implantação de parques públicos, pavimentação de vias, manutenção do transporte público etc.⁷ Sendo assim, a recuperação desses investimentos, oriundos da intensificação do adensamento, se constitui uma estratégia para reverter o lucro proveniente da possibilidade de multiplicação do solo e da posterior valorização da terra, que devem ser retornados em benefícios para a implantação da urbanização, denominada de recuperação de mais-valias fundiárias.⁸

3 O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE e suas intermináveis revisões

Fundada em 1855, a cidade de Aracaju teve suas primeiras experiências de regulação urbanística em junho de 1966, quando foi promulgada a Lei nº 13, o Código de Obras do Município de Aracaju, e a Lei nº 19, o Código de Urbanismo do Município de Aracaju, ambos de “viés higienista e sanitaria, com traços funcionalistas e ideias de embelezamento urbano”.⁹

Quase 40 anos depois, em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Aracaju, que definiu diretrizes sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, apontando a necessidade da elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (FRANÇA, 2019). Em seu artigo 137, a lei institui que “o Município deve promover a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários de imóveis urbanos, valorizados em decorrência de obras públicas, mediante contribuição de melhoria” (grifo nosso).¹⁰

A Lei Orgânica também define sobre o cumprimento da função social da cidade (artigos 177 a 179), a necessidade de elaboração do Plano Diretor Municipal (artigos 206 e 207) e a previsão da gestão democrática (inciso I do artigo 180) e trata dos

⁶ FURTADO; REZENDE, 2011.

⁷ FURTADO *et al.*, 2012.

⁸ FURTADO; REZENDE, 2011.

⁹ FRANÇA, 2019, p. 15.

¹⁰ ARACAJU, 1990, p. 49.

instrumentos urbanísticos, que mais tarde seriam previstos pelo Estatuto da Cidade, dentre eles, a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC (artigos 195 a 201). Nestes constam definições relacionados à OODC, denominada até então como solo criado, como em outros municípios.¹¹

O art. 195 estabelece que, “a todo proprietário de imóvel, por razão de equidade social, deve ser assegurado igual direito de construir” (ARACAJU, 1990, p. 63) e, no art. 196, §1º, determina que o coeficiente de aproveitamento único seja igual a 1,0 (um), que viria a ser alterado posteriormente, através da Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000, para 3,0 (três) em face da aprovação do Plano Diretor em 2000.

Assim, atendendo ao disposto na Lei Orgânica, em 1991, foi iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor de Aracaju em 1995, através da contratação de consultoria especializada e da equipe técnica da Prefeitura Municipal para construir um diagnóstico, elaborar propostas e realizar audiências com a população, buscando cumprir os princípios da participação na gestão.¹²

Aprovada somente no final de 2000, a lei sofreu inúmeras alterações na Câmara dos Vereadores, tornando-a semelhante a uma “colcha de retalhos”, conforme denomina Diniz (2005), em face dos conflitos e dualidades de interpretações, especialmente no licenciamento de projetos arquitetônicos e urbanísticos. Sua aprovação, “ao apagar das luzes”, como define Antunes (2015, p. 36), se deu juntamente com as Leis Complementares nº 43 e 44, que instituem o Código de Obras e Edificações e o Código de Urbanismo do Município de Aracaju.

Em 2000, a Emenda à Lei Orgânica nº 36, no §1º do artigo 196, transformou o coeficiente único de aproveitamento de 1,0 (um) para 3,0 (três) para adequação ao aprovado na Lei Complementar nº 42, de 6 de outubro de 2000, que instituiu o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Aracaju (PDDU). Essa emenda também alterou os artigos 197 e 200, cujo primeiro aponta na lei original, sobre a criação de solo:

Art. 197 - Toda vez que uma edificação ou estrutura proporcionar uma área de piso coberta, em qualquer nível, *maior do que uma vez a área do terreno natural primitivo* haverá criação de solo, mesmo quando esta área coberta não seja considerada área construída tradicionalmente. (Grifo nosso)

Parágrafo Único – Excluem-se do cômputo da área prevista no “caput” deste artigo as áreas destinadas a garagem coberta, na proporção de uma vaga por unidade habitacional. (Lei Orgânica Municipal Original) (ARACAJU, 1990).

¹¹ ARACAJU, 1990.

¹² FRANÇA, 2019.

A emenda altera o coeficiente de aproveitamento de 1,0 (um) para 3,0 (três) da seguinte forma:

Art. 197 - Toda vez que uma edificação ou estrutura proporcionar uma área de piso coberta, em qualquer nível, *maior do que três vezes a área do terreno natural primitivo*, haverá criação de solo. (Grifo nosso)

Parágrafo Único. Excluem-se do cômputo da área prevista no “caput” deste artigo as áreas destinadas a garagens e outras que venham a ser regulamentadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. (Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000)

Apesar de o coeficiente de aproveitamento único ser definido originalmente pela Lei Orgânica como 1,0 (um), havia isenção do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir quando este fosse até 2,0 (dois). Isso é determinado pelo art. 200, que trata dessa alíquota a ser cobrada como contrapartida da criação de solo, que define:

I - para o coeficiente maior do que 01 e menor ou igual a 02 - isento;

II - para o coeficiente maior do que 02 ou menor ou igual a 03 - 10% do valor de lançamento fiscal do metro quadrado de terreno objeto da construção;

III - para o coeficiente maior do que 03 e menor ou igual a 06 - 25% do valor de lançamento fiscal por metro quadrado de terreno objeto da construção;

IV - para o coeficiente maior que 06 - 50% do valor de lançamento fiscal por metro quadrado de terreno objeto da construção (ARACAJU, 1990, p. 65).

Para atender ao determinado pelo Plano Diretor, a Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000 também altera essas determinações:

I - para o coeficiente maior do que 03 e menor ou igual a 04 - isento;

II - para o coeficiente maior do que 04 ou menor ou igual a 06 - 10% do valor do lançamento fiscal por metro quadrado do terreno objeto da construção;

III - para o coeficiente maior do que 06 - 25% do valor de lançamento fiscal, por metro quadrado do terreno objeto da construção (Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000).

Posteriormente, a Lei nº 58/2002 revogou os Códigos de Obras e de Urbanismo devido a inconsistências no Plano Diretor e vícios de encaminhamento, já que foram “aprovados como leis orgânicas, e ao serem sancionadas pelo Executivo,

foram transformadas em Leis Complementares”.¹³ Com isso, os Códigos de Urbanismo e de Obras, aprovados em 1966, Leis nº 13 e 19, elaborados pelo arquiteto Rubem Chaves, voltaram a vigorar.¹⁴

Para cumprir a normativa do Estatuto da Cidade referente à obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor para adequação às suas diretrizes no prazo cinco anos, a Prefeitura Municipal, em 2005, estabeleceu um convênio de cooperação técnica com a Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (FAPESE/UFS) para coordenar os trabalhos da revisão do PDDU e dos códigos complementares, com participação de várias entidades da sociedade civil¹⁵ e da comunidade, conforme recorda França (2018; 2019).

É importante apontar que, nesse momento, o Ministério das Cidades, criado em 2003, incentivava, através de cursos, campanhas e financiamento de recursos, a elaboração e revisão dos planos, impulsionando os municípios a implementarem esse instrumento de planejamento da política urbana.

Assim, o processo de revisão do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) se deu de forma coletiva e participativa, com a construção de propostas e ampla troca de conhecimentos entre todos os participantes, atendendo aos princípios do envolvimento da população nas discussões sobre a cidade, trazendo contribuições para solução dos entraves no âmbito do planejamento, de forma a retratar os anseios e interesses de todos.¹⁶

Marcelo Déda (PT), prefeito de Aracaju na gestão 2001-2005, apontou em entrevista, naquele momento, a importância de dividir essas discussões urbanas com a sociedade, enfatizando que:

Nós poderíamos simplesmente ter contratado uma consultoria para vir aqui, elaborar uma proposta que só depois seria discutida com alguns segmentos para ser implementada. Ao invés disso, assumimos o desafio de construir toda uma proposta para revisão do Plano à luz do conhecimento e capacidade de técnicos sergipanos, discutindo e dialogando com os diversos setores da sociedade civil (INSTITUTO MARCELO DÉDA, 2005).

O gestor ainda complementa que:

A partir da coleta das diversas experiências, nós priorizamos a qualidade de vida sem criar obstáculos para a expansão urbana da cidade. Isso só foi possível porque buscamos um amplo debate, dando chance

¹³ ANTUNES, 2015, p. 36.

¹⁴ FRANÇA, 2019.

¹⁵ ADEMI-SE; SINDUSCON-SE; ASCOM-SE; CMP/BR-SE; CREA-SE; IAB-SE; OAB-SE; SEMEAR; FAPESE.

¹⁶ FRANÇA, 2018.

ao consenso para produzir um documento legitimado por todos os segmentos envolvidos, que buscaram demonstrar seus interesses na construção de um ordenamento para o futuro da cidade. Nossa administração buscou integrar e não dividir (INSTITUTO MARCELO DÉDA, 2005).

A coordenação da FAPESE dividiu quarenta e dois participantes em cinco grupos temáticos (meio ambiente, posturas, obras e edificações, uso e parcelamento do solo, e infraestrutura), tendo integrantes de entidades da sociedade civil,¹⁷ da comunidade e da prefeitura (EMURB, EMSURB, SMTT, FUNCAJU, Procuradoria Municipal, SEPLAN), formando um grupo multidisciplinar.¹⁸ Nesse aspecto, “os representantes das instituições envolvidas fizeram questão de ressaltar o ineditismo da iniciativa e o caráter de transparência e compromisso social demonstrado pela administração municipal na condução do processo”.¹⁹

Os trabalhos foram divididos em grupos de técnicos por temáticas definidas para elaboração das atividades, com apresentação posterior dos resultados, para todos os participantes em plenárias participativas, em forma de propostas de minuta de lei, que correspondia ao Plano Diretor e aos códigos complementares.²⁰ No início de 2016, os documentos foram entregues para a Prefeitura Municipal, junto com estudos sobre o diagnóstico da cidade elaborados pela equipe da coordenação.²¹

A Prefeitura Municipal entregou, numa cerimônia, os anteprojetos de leis para a Câmara de Vereadores, que, após ficarem “engavetados” até dezembro de 2007, foram devolvidos ao Executivo sob alegação de que não haviam sido aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CONDURB). Participante do processo de revisão e membro integrante do Conselho (representando a Universidade Federal de Sergipe naquele momento), Vera França²² afirma a Antunes (2015, p. 148) que:

O Plano foi apresentado no Conselho do CONDURB, mas houve uma falha, que no momento da apresentação, não foi lavrada uma ata, ou feito algum documento que servisse como prova da aprovação, faltou uma filigrana, então o plano foi encaminhado a Câmara de Vereadores.

¹⁷ ADEMI-SE; SINDUSCON-SE; ASCOM-SE; CMP/BR-SE; CREA-SE; IAB-SE; OAB-SE; SEMEAR; FAPESE.

¹⁸ ANTUNES, 2015; FRANÇA, 2018.

¹⁹ INSTITUTO MARCELO DÉDA, 2005.

²⁰ ANTUNES, 2015.

²¹ FRANÇA, 2019.

²² Dra. Vera Lúcia Alves França: Geógrafa e Professora da Universidade Federal de Sergipe, participou do processo de elaboração do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju como consultora da Trama Urbanismo. Na revisão, integrou a equipe de consultores da FAPESE, sendo, também, membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, representando a Universidade Federal de Sergipe.

Entretanto, o artigo 73 do PDDU (2000), no qual a alegação se baseia, não exige, necessariamente, a aprovação em reunião do CONDURB, mas, sim, que a revisão tenha a supervisão e orientação do conselho. E, de fato, ele foi revisado com participação efetiva de membros no processo junto à FAPese, representando suas respectivas instituições.²³ Ainda na entrevista, Vera França prossegue:

A Câmara de vereadores ficou com o plano durante algum tempo, e depois resolveu devolver ao CONDURB alegando que o mesmo não havia aprovado o Plano, e como não tinha tido a preocupação de dizer que eles tinham que aprovar. De fato, o CONDURB já tinha participado, sabia que estava tendo aquele trabalho de revisão do Plano Diretor. Então, não foi formalizado uma votação para aprovar, aí entenderam que não tinha sido aprovado e o devolveram. Novamente o CONDURB se debruçou sobre o plano e sobre os códigos e fez reuniões plenárias, promoveu alterações (FRANÇA *apud* ANTUNES, 2015, p. 150).

Em 2008, o Projeto de Lei foi encaminhado para o CONDURB para discussões que se estenderam nos dois anos seguintes, com a participação de sete órgãos municipais²⁴ e representantes de entidades da sociedade civil.²⁵ Antes disso, a então Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) fez pequenos ajustes e compatibilizações na lei e seus referidos anexos. Antunes (2015) lembra que, nesse mesmo período, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário de Sergipe (ADEMI/SE) se organizou e desenvolveu outra proposta que foi entregue à prefeitura em julho de 2010. Em 2010, após deliberações e aprovações do anteprojeto no CONDURB, o Projeto de Lei Complementar nº 06/2010, referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável, foi novamente encaminhado para a Câmara Municipal, que realizou, entre setembro de 2011 e março de 2012, 33 (trinta e três) audiências públicas²⁶ e, ainda em 2012, foram iniciadas as votações no Legislativo, cujos resultados “comprovam o total alinhamento da maioria dos vereadores com o segmento das construtoras, que teve suas propostas apresentadas através da ADEMI”, rejeitando emendas encaminhadas pela sociedade civil.²⁷ É importante ressaltar que, nesses documentos, se incluía o coeficiente de aproveitamento único igual a 1,0 (um).

²³ FRANÇA, 2019.

²⁴ EMSURB, EMURB, FUNCAJU, PGM, SEFIN, SEPLAN e SMTT.

²⁵ ADEMA, ADEMI, CREA-SE, FABAJU, IAB-SE, IBAMA, ITPS, OAB-SE, PIO DÉCIMO, SRH/SEMARH, UFS e UNIT.

²⁶ ANTUNES, 2015

²⁷ ANTUNES, 2015, p.53

Antunes (2015, p. 53) ainda lembra que foi um processo conturbado, sendo que:

No período, o Fórum de Defesa da Grande Aracaju também se mobilizou para acompanhar as votações, no dia 27 de junho, data prevista para votação da emenda que estabelecia o índice de aproveitamento do solo de Aracaju, cuja proposta seria limitá-lo até três, as pessoas se mobilizaram, mas a mesma foi adiada para o mês de agosto, após recesso parlamentar. A justificativa foi que os vereadores precisavam de um tempo maior para entender a discussão que gira em torno do Plano Diretor e votar com propriedade sobre o assunto.

O projeto de lei foi alterado na Câmara dos Vereadores através da aprovação de emendas que contrariavam interesses coletivos defendidos no projeto original, pactuado entre representantes da sociedade durante todo o processo em plenárias e audiências públicas com a comunidade. Com isso, um grupo de vereadores²⁸ entrou com um pedido de suspensão e averiguação das votações no Ministério Público, acatado pelo Judiciário através de um mandado de segurança expedido em dezembro de 2012, suspendendo totalmente as discussões e decisões. Notícia veiculada no *site* Infonet,²⁹ com entrevista do então vereador Bertulino Menezes, apontou que, nas votações:

Foram violados diversos ditames de tramitação que constituem o devido processo legislativo municipal, sendo desprezados, assim, a Lei Orgânica do Município de Aracaju e os Regimentos Internos da Câmara Municipal e do Plano Diretor. O vereador afirma que as ditas normas regimentais vêm sendo alteradas casuisticamente, com a finalidade exclusiva de possibilitar a rápida tramitação e aprovação do Plano Diretor.

Diante a ação equivocada de alguns vereadores da capital em aprovar o Plano Diretor e colocá-lo a disposição do prefeito para a devida sanção, Bertulino requereu que todas as votações referentes ao PD sejam suspensas até a decisão final de outro Mandado de Segurança que pede a anulação de todos os dispositivos do Plano Diretor que foram aprovados ou rejeitados até agora. Esse mesmo MS pede que seja retomado o processo legislativo para aprovação do projeto de Plano Diretor, obedecendo todas as normas legais e regimentais pertinentes. Ele também pede que a CMA preste informações das votações.

Em 2015, na gestão do prefeito João Alves Filho (DEM), outro processo de revisão do Plano Diretor foi iniciado. Diferente do anterior, este foi coordenado por

²⁸ Bertulino Jose Lopes de Menezes (PSB), Emerson Ferreira da Costa (PT), Josenito Vitale de Jesus (Nitinho) (PSD), Moritos da Silva Matos (PDT), Emanuel Messias (PRP), Rosangela Santana Santos (PC do B)

²⁹ Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/politica/justica-suspende-votacoes-do-plano-diretor-na-cma/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

um grupo técnico de funcionários municipais, acompanhados de consultores técnicos especializados contratados para tratar temas específicos. Inicialmente, foi elaborado um diagnóstico de Aracaju, atrelando à participação popular em diversas fases, desde a discussão do plano de trabalho até a construção do diagnóstico e das proposições em audiências públicas.³⁰

Nesse momento, a comunidade expressou, de forma muito forte, o desgaste das várias tentativas de revisão e o descaso da gestão com um instrumento de planejamento tão relevante para a cidade: “A gente participa e isso não dá em nada”, “já estamos cansados de discutir, e de nada ser colocado em prática”.³¹ Entretanto, embora a minuta do projeto de lei ter sido finalizada nos últimos meses de 2015, a promessa do prefeito de que entregaria à Câmara dos Vereadores no final deste ano não foi cumprida. Isso foi decorrente da “obrigatoriedade de encaminhar os resultados à apreciação do CONDURB, [que] acarretou a necessidade de se prolongar a entrega, a fim de enriquecer os debates, ampliando a participação dos setores que produzem a cidade”.³²

Após diversas afirmativas do atual prefeito, que assumiu em 2017 e se reelegeu em 2020, de que faria a revisão do Plano Diretor, em maio de 2018 foi anunciado³³ o início de um trabalho interno através de grupo técnico de servidores de algumas secretarias relacionadas à temática. Conforme reportagem do *site* da prefeitura em 05.06.2018, esse grupo, dividido em Comitê Executivo e Comitê Técnico Interdisciplinar,³⁴ era “liderada[o] pela Secretaria Municipal da Infraestrutura e com o protagonismo de outros órgãos municipais, a exemplo da Secretarias Municipal do Meio Ambiente (SEMA), do Planejamento, Orçamento e Gestão (SELOG), da Indústria, Comércio e Turismo (SEMICT), da Assistência Social e Cidadania, e Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju (SMTT)”. Ainda, o mesmo *site* informa que, durante as reuniões, que ocorriam periodicamente, “a pauta principal continuou sendo a necessidade de atualizar os instrumentos regulatórios acerca do uso e ocupação do solo, do coeficiente básico e macrozoneamento da cidade”. Por fim, o secretário da Infraestrutura detalha que, “após todos os estudos temáticos, o passo seguinte é abrir a consulta pública para colaborações e incorporações da sociedade civil e dos setores organizados”. Entretanto, apesar disso, não foi dado continuidade ao processo, com paralisação das atividades antes mesmo da apresentação e discussão desses estudos à população, conforme mencionado.

³⁰ FRANÇA, 2018.

³¹ FRANÇA, 2018.

³² FRANÇA, 2018.

³³ Disponível em: https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76747/comite_tecnico_sistematiza_calendario_de_revisao_do_plano_diretor.html. Acesso em: 27 maio 2022.

³⁴ Disponível em: https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76886/aracaju_em_pauta_tecnicos_voltam_a_debater_revisao_do_plano_diretor.html. Acesso em: 27 maio 2022.

Posteriormente, em agosto de 2021, a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Infraestrutura, anunciou a abertura do processo de revisão do Plano Diretor com uma consulta pública para a população através do *site* www.aracaju.se.gov.br/pddu/, do qual consta a proposta do anteprojeto de lei completo com anexos (tabelas com índices, mapas de zoneamento e áreas especiais etc.) e um formulário de sugestões para que a população pudesse contribuir. O *site* apresenta a seguinte chamada: “Estamos construindo um novo PDDU. A Prefeitura de Aracaju está atualizando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju e para colocá-lo em prática, a sua contribuição é muito importante”.³⁵ A elaboração do *site* se deu, segundo o secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão,³⁶ sob argumentação de se constituir “uma forma de aumentar a transparência de suas ações e ampliar a democratização da gestão”, embora ressalte a obrigatoriedade da realização das audiências, que, de acordo com a Resolução nº 25, de março de 2005, do Conselho das Cidades, “têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo”.

Entretanto, um grupo de entidades (como Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Sergipe, Ordem dos Advogados do Brasil Seção Sergipe etc.), políticos e movimentos sociais exigiram, através de uma carta aberta,³⁷ a publicização de documentos que subsidiam todas as fases, como diagnósticos atualizados, propostas pactuadas, etc., bem como ampliação da quantidade de audiências públicas e dos prazos de todo o processo. Até o fechamento desta pesquisa (maio de 2022), os documentos não foram encaminhados ao CONDURB, instância que deve analisar e aprovar o anteprojeto, antes de serem submetidos à Câmara dos Vereadores.

Com tudo isso, a capital sergipana clama por uma lei compatível com a atual realidade socioespacial. Em 2000, quando foi aprovado o Plano Diretor, a cidade abrigava 461.534 habitantes, nos seus 35 bairros e 1 (uma) Zona de Expansão Urbana. Hoje, com cerca de 200 mil habitantes a mais e várias alterações nas leis, em especial sobre gabarito, é visível uma nova configuração espacial, resultado da expansão nos vetores oeste e sul, em especial para bairros sem infraestrutura, como Jabotiana e Zona de Expansão, e de um déficit de 33.817 moradias em 95 aglomerados subnormais, situados, em sua maioria, na porção norte e oeste.³⁸ Aracaju, com seus 48 bairros,³⁹ e sem a Zona de Expansão, aguarda novas regulamentações que efetivamente atendam os interesses de todos.

³⁵ Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/pddu/>. Acesso em: 27 maio 2022.

³⁶ Disponível em: https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/92191/prefeitura_estimula_participacao_popular_na_gestao_por_meio_de_consultas_publicas.html/. Acesso em: 27 maio 2022.

³⁷ Disponível em: https://www.cause.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/CARTA-ABERTA_Final.pdf. Acesso em: 27 maio 2022.

³⁸ IBGE, 2019.

³⁹ Lei Municipal de Delimitação de Bairros nº 873/1982 e posteriores alterações (Lei Municipal nº 2.666/1998, que cria o bairro Jardins; Lei nº 2.979/2001, que cria o bairro Santa Maria; Lei nº 3.357/2006, que cria o bairro Japãozinho; Lei nº 4.024/2011, que cria o bairro 17 de Março; Lei nº 5.022/2018, que cria o

4 Outorga Onerosa no Plano Diretor de Aracaju: o que foi implementado?

4.1 Algumas tentativas...

A experiência de Aracaju com o instrumento da Outorga Onerosa teve início antes da aprovação do Estatuto da Cidade, em 1990, através da Lei Orgânica, e instituía o solo criado e o coeficiente de aproveitamento (CA) único igual a 1,0 (um) e o CA com máximo de 6,0 (seis). Nesse âmbito, a Minuta do Projeto de Lei do PDDU de Aracaju de 1997 mantinha esse CA único igual a 1,0 (um), atendendo, inclusive, às discussões de que o direito à construção deve ser igual ao direito à propriedade.⁴⁰ Porém, a Emenda à Lei Orgânica nº 36/2000, em conformidade com o que, cerca um mês após, seria estabelecido no Plano Diretor⁴¹ (Lei nº 42/2000), alterou o CA único para 3,0 (três), mantendo o máximo 6,0 (seis).

Diante disso, o Plano Diretor de 2000 estabelece o CA único, para toda a cidade, de 3,0 (três), podendo atingir até 4,0 com isenção de pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Para os CAs máximos, na Zona de Adensamento (ZAR) de 3,0 (três) a 3,5 (três vírgula cinco), nas Zonas de Adensamento Básico (ZABs 1 e 2) de 3,0 (três) a 4,0 (quatro), e nas Zonas de Adensamento Preferencial (ZAP 1 a 5) de 4,0 (quatro) a 6,0 (seis). Vale frisar que a variação é decorrente do atendimento aos requisitos mínimos de infraestrutura básica necessária para zona, conforme Anexo IV.⁴²

Nas revisões seguintes do Plano Diretor, descritas no item anterior, foram várias tentativas de modificar esse coeficiente (Figuras 1 e 2). No processo de revisão do PD em 2005, da minuta de lei consta o CA único igual a 2 (dois) e o máximo de 3 (três) nas ZABs e ZAPs e, na ZAR, 0,4 (quatro décimos), equivalente ao básico e máximo, conforme acordado nas plenárias durante o processo na FAPES. Todavia, no processo de discussão e aprovação do plano em 2012 na Câmara de Vereadores, os artigos referentes à OODC foram alterados, e o coeficiente de aproveitamento, deixado em aberto.

No processo de revisão da lei em 2015, foi instituído o CA único igual a 1,0 (um) em toda a Zona Urbana e de 0,6 (seis décimos) na Zona de Expansão Urbana, além de ser definida uma fórmula que facilitaria a implementação do instrumento para recuperação das mais-valias fundiárias e financiamento da urbanização. Para

bairro Marivan; Lei nº 5.155/2019, que cria o bairro Dom Luciano; Lei nº 5.243/2019, que cria o bairro Aruana; e Lei nº 5.373/2021, que transforma a Zona de Expansão Urbana em seis bairros: Robalo, São José dos Naufragos, Areia Branca, Mosqueiro, Gameleira e Matapuã.

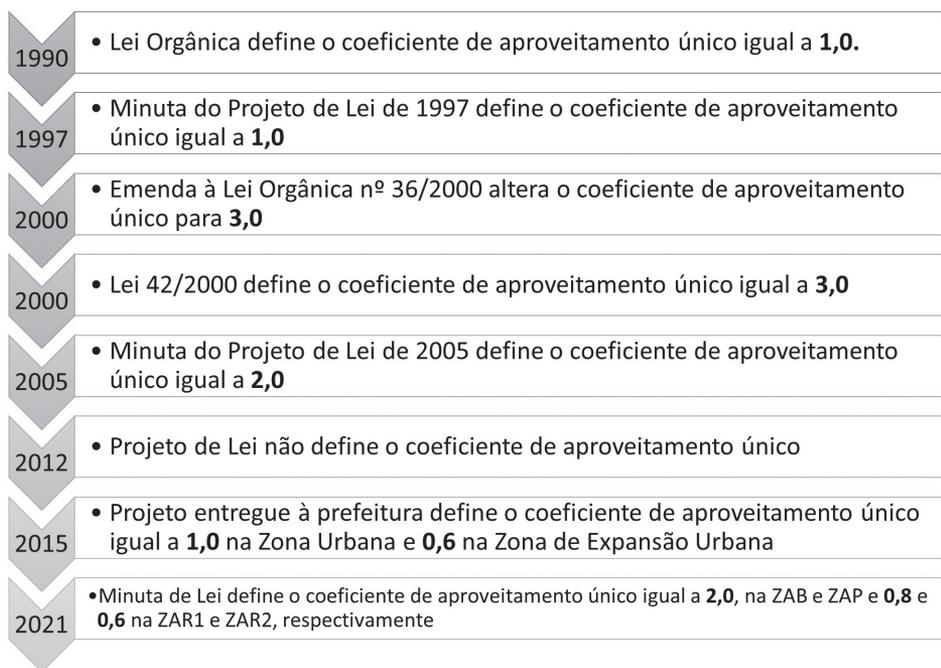
⁴⁰ FURTADO *et al.*, 2012.

⁴¹ Em face da determinação de que este deve estar em conformidade com a Constituição Municipal.

⁴² ARACAJU, 2000.

o Coeficiente de Aproveitamento Máximo, que se refere ao limite de acréscimo de área construída a ser multiplicada, instituiu-se 4 a 4,5 (quatro a quatro vírgula cinco) nas ZAPs, 2,5 a 3,5 (dois vírgula cinco a três vírgula cinco) nas ZABs, e 2,0 (dois) na Zona de Adensamento Controlado (ZAC), criada para classificar os bairros Jabotiana, Santa Maria e Aruana. Nas ZARs, não é permitida a concessão da ODDC, ficando mantido o CA Máximo igual ao CA Básico. No entanto, vale lembrar que esse projeto não foi encaminhado para a Câmara de Vereadores.

Figura 1 – Linha do tempo com a evolução da ODDC nas leis municipais de Aracaju/SE



Fonte: Elaboração da autora (2021).

Art. 206 Parágrafo único. Fica vedada a concessão de outorga onerosa para a ZAR1 e a ZAR2, ficando estabelecido que os coeficientes de aproveitamento básico são, para essas áreas, 0,8 (oito décimos) e 0,6 (seis décimos), respectivamente.

A partir do comparativo dos macrozoneamentos (Figura 2), é possível notar o aumento da complexidade da malha urbana da capital sergipana nos últimos 22 anos, destacando novamente a urgência da concretização da revisão do PDDU. A Tabela 1 resume e compara os coeficientes de aproveitamento básico e máximo do PDDU com os coeficientes propostos pelas revisões de 2005, 2015 e 2021 exploradas anteriormente.

Tabela 1 – Comparativo entre o coeficiente de aproveitamento básico e máximo do PDDU com os propostos pelas revisões

CA	Básico				Máximo				
	Ano	2000	2005	2015	2021	2000	2005	2015	2021
ZAR		3,0	2,0	0,4	0,6 e 0,8	3,0 a 3,5	0,4	0,6	0,6 e 0,8
ZAC		-	-	-	2,0	-	-	-	2,0 a 2,5
ZAB		3,0	2,0	1,0	2,0	3,0 a 4,0	3,0	Não define	1,5 a 3,0
ZAP		3,0	2,0	1,0	2,0	4,0 a 6,0	6,0	Não define	3,0 a 3,5

Fonte: Autoras, 2022.

Diante disso, verifica-se que esse instrumento é o grande alvo de discussões nas revisões de leis de planos diretores em função de proporcionar o direito à construção no cenário da terra urbana enquanto produto e mercadoria, ou seja, com valor de troca. Nesse caso, a instituição do CA único 1 (um) geraria, na maioria dos casos, a cobrança da outorga onerosa para aqueles agentes responsáveis pela verticalização, contribuindo para a recuperação da valorização fundiária e para o financiamento urbano. Por outro lado, a adoção de CA único mais elevado, como é o caso do Plano Diretor de Aracaju vigente, que é 3,0 (três), com isenção de pagamento de solo criado até 4,0 (quatro), não permite essa cobrança, privilegiando os interesses capitalistas e possibilitando a ampliação da reprodução do solo de forma “gratuita”, acarretando a injeção de recursos para melhoria e adequação da estrutura urbana, em especial, sistema viário e esgotamento sanitário.

4.2 A aplicação da OODC pelo PDDU vigente (Lei nº 42/2000): houve?

Tendo em vista o cenário de intensa verticalização de Aracaju, apontado nos estudos de França (2019), em especial a partir de 2000, resultado de inúmeros

fatores, como o *boom* imobiliário e a permissividade nas normas de controle do uso e ocupação do solo, faz-se importante verificar se houve a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir nos anos posteriores à aprovação do Plano Diretor.

A partir de dados do Cadastro Imobiliário de Aracaju disponibilizados pelo Departamento de Tributos Imobiliários (DTIM) da Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), foi possível analisar os imóveis alvos de *transações imobiliárias* entre janeiro de 2011 e julho de 2018. Nesse aspecto, destaca-se que essas transações se constituem em venda e/ou transferência de imóveis, cujas informações são revistas para pagamento de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou solicitação de revisão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Portanto, as datas para seleção desta pesquisa não refletem o ano de construção dos imóveis, e sim, da referida transação.

Todavia, inicialmente averiguou-se se o ano de aprovação dos empreendimentos que tiveram transação era posterior a 2000, ano de promulgação do PDDU, e conseqüentemente da vigência do pagamento da OODC para aqueles cujo CA seja superior a 4,0. Para isso, foi utilizada a base de dados sobre condomínios verticais da pesquisa de França (2019), que contempla informações dos alvarás de licenciamento, como ano e localização georreferenciada e espacializada em cartografias.

Os dados da SEMFAZ perfazem um total de 4.155 transações imobiliárias efetivadas, cujos imóveis separados com área construída maior que a área do terreno (ou seja, $CA > 1$), restando, assim, 1.158 imóveis. Em seguida, aprofundou-se a avaliação, considerando que, destes, 148 imóveis têm área construída maior que três vezes a área do terreno ($CA > 3$), ou 106 têm a área construída maior que quatro vezes a área do terreno ($CA > 4$), sendo 98 licenciados após 2000, sendo então esse o quantitativo total que será objeto desta análise, com base no Plano Diretor vigente (Lei nº 42/2000), que estabelece que CA único é igual a 3,0 (três) com isenção de pagamento de OODC até 4,0 (quatro).

De acordo com o macrozoneamento, a Zona de Adensamento Preferencial (ZAP 1 a 5), conforme suas diretrizes de ocupação, dada a oferta de infraestrutura, equipamentos urbanos e boa acessibilidade, deveria receber mais empreendimentos, proporcionando um adensamento maior através do CA máximo de 6,00 (seis). Entretanto, a pesquisa de França (2019) comprova que a inserção de novos empreendimentos tem sido mínima em decorrência da exiguidade de vazios urbanos, com dimensões que não permitem a referida implantação e pelo limite do gabarito de altura imposto por legislações complementares. A Zona de Adensamento Básico (ZAB), caracterizada por apresentar potencial de urbanização, porém com déficit de infraestrutura, sistema viário, transporte, comércio e serviços, subdivide-se em: ZAB 1, bairros da Zona Norte, com ocupações precárias e baixa oferta

de saneamento básico; e ZAB2, cujas características urbanísticas e ambientais se diferem da anterior. Para esta, o PDDU define CA máximo 4,0 (quatro), desde que a infraestrutura esteja implantada. Por fim, a Zona de Adensamento Restrito (ZAR) tem padrão de ocupação disperso, acentuado déficit de infraestrutura e serviços básicos e presença de restrições ambientais, tendo o CA máximo de 3,5 (três vírgula cinco), dependendo da disponibilidade de infraestrutura.⁴³

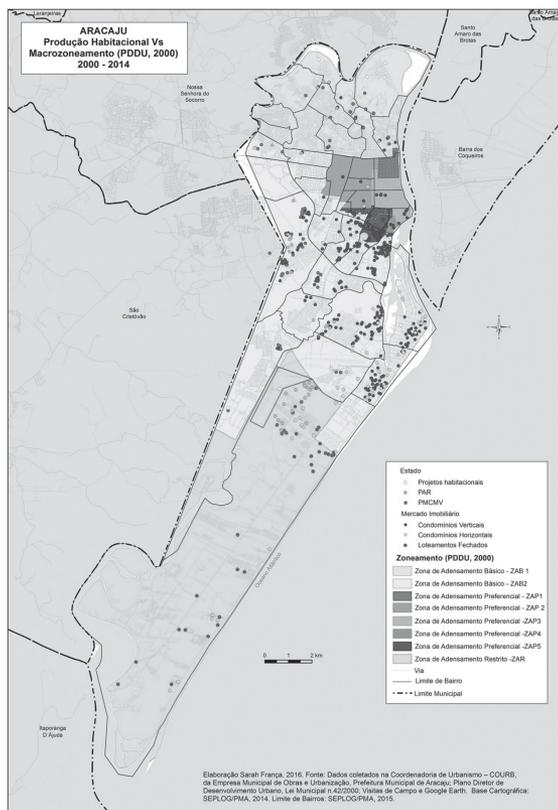
Com isso, verifica-se, conforme demonstra França (2019), que a definição do coeficiente de aproveitamento único elevado garantiu a inserção de empreendimentos imobiliários verticais, sem que houvesse pagamento de excedente de área construída, sobretudo nos bairros mais centralizados, valorizados e com poucos vazios, na ZAB2 (com exceção dos bairros à oeste). Nessa zona, destaca-se o bairro Jabotiana como aquele que mais recebeu condomínios verticais entre 2000 a 2014 pelo *ranking* de França (2019), apesar de não dispor de infraestrutura suficiente. Apesar de a ZAR também ter sido marcada pelo licenciamento de inúmeros empreendimentos, dispersos entre os grandes lotes e de áreas ambientais (lagoas, dunas etc.), a tipologia predominante, de condomínios horizontais e loteamentos fechados, não depende de coeficiente elevado. Ainda há pouca incidência de condomínios verticais nessa área, concentrados no bairro Aruana, com até 8 (oito) pavimentos, subsidiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Figura 3).

Sem dúvida, o PDDU foi um fator decisivo para expansão:

Pois os instrumentos de controle urbano permitem que a ocupação agrave cada vez mais o panorama ambiental, ao possibilitar ao mercado imobiliário a apropriação de maior espaço. Esses atuais índices, tidos como controladores, não inibem quaisquer adensamentos (FRANÇA, 2019, p. 171).

⁴³ ARACAJU, 2000.

Figura 3 – Macrozoneamento do Plano Diretor (2000) x Produção Habitacional (2000-2014)



Fonte: FRANÇA, 2019.

Retomando os dados tabulados cedidos pela SEMFAZ, que correspondem ao Cadastro Imobiliário (entre 2011 e 2018), e sobrepondo este ao macrozoneamento, pode-se constatar que, dos 98 imóveis licenciados após 2000, que apresentam coeficiente de aproveitamento superior ao índice 4,0 (quatro), 85 estão localizados na ZAB2, e os 13 demais, na ZAP (Tabela 2).

Tabela 2 – Aracaju – empreendimentos imobiliários com CA > 4,0 (PDDU, 2000) 2000-2018

Zonas	Empreendimentos com CA > 4,0 (PDDU, 2000 – isenção da OODC)
ZAB2	85
ZAP2	1
ZAP3	4
ZAP4	2
ZAP5	6
Total geral	98

Fonte: Cadastro Imobiliário da SEMFAZ, PMA. Elaboração da autora.

Quanto à localização desses empreendimentos na ZAB2, concentram-se nos bairros Jardins, Grageru, Luzia, Farolândia, Atalaia e Jabotiana, corroborando com os estudos de França (2019) sobre o adensamento das áreas privilegiadas, localizadas, em especial, na porção leste do tecido urbano, próximo às amenidades ambientais, como margens de rio ou faixa litorânea. A autora demonstrou que a ZAB2 recebeu cerca de 70% dos empreendimentos licenciados entre 2000 e 2014, em especial, condomínios verticais. Também se observam empreendimentos com CA acima de 4 nos bairros São José e Suíça, embora em menor proporção (Figura 4).

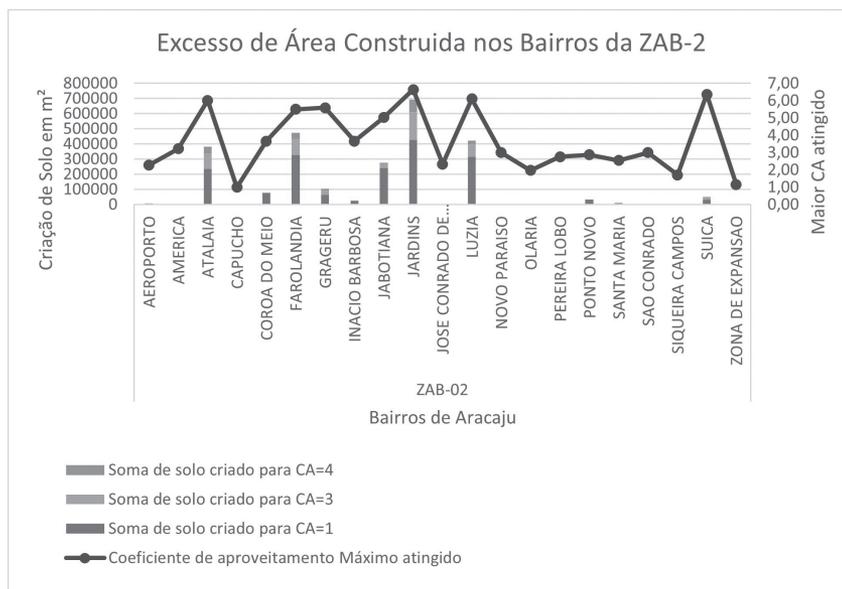
Ainda pode-se verificar que 57 empreendimentos têm CA entre 4,0 e 4,9, 31 têm CA entre 5,0 e 5,9, e 10 apresentam CA entre 6,0 (seis) e 7,0 (sete). Dentre esses, aponta-se que o maior CA atingido nos bairros da ZAB2 foi superior a 6,0 (seis) nos bairros Jardins (ZAB2), Suíça (dividido entre ZAP2 e ZAP5) e Luzia (ZAB2). Aqueles com CA superior ou próximo a 5,0 (cinco) estão nos bairros Atalaia (ZAB2), Farolândia (ZAB2), Grageru (dividido entre ZAP5 e ZAB2) e Jabotiana (ZAB2) (Figura 5).

Figura 4 – Coeficiente de aproveitamento (CA) x empreendimentos imobiliários (2000-2018)



Fonte: Cadastro Imobiliário da SEMFAZ, PMA (2011-2018). Base de dados de Sarah França (2019). Elaboração da autora.

Figura 5 – Solo Criado nos bairros da ZAB-2



Fonte: Cadastro Imobiliário da SEMFAZ, PMA. Elaboração da autora.

Essa análise referente à espacialização daqueles empreendimentos que apresentam coeficiente de aproveitamento superior a 4, ou seja, aqueles que deveriam ser objeto do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, pôde ser realizada através da construção de cartografia, com base nos dados da localização dos empreendimentos licenciados de 2000 a 2014 da pesquisa de França (2019) e das informações fornecidas pela SEMFAZ, tabuladas por esses autores.

Assim, pode-se afirmar que as determinações do Plano Diretor são permissivas, em especial quanto ao CA único e máximo e o macrozoneamento, demonstrando que são consideravelmente elevados, resultando na dificuldade de implementação do instrumento da OODC.

É importante destacar que, segundo a Lei nº 42/2000, são apenas consideradas computáveis as áreas dos cômodos das edificações, com exceção de terraços, varandas, sacadas, jardineiras, garagens e/ou estacionamento coberto,⁴⁴ definido pelo PDDU como áreas computáveis. Então, o coeficiente de aproveitamento é reduzido de forma que o empreendimento não infringe a lei.

De fato, a OODC poderia ter sido aplicada, no mínimo, nos 98 imóveis com CA maior que 4,0 (quatro) levantados neste trabalho, que resultam em 269.066,99 m² excedentes. Esse total poderia ser objeto de pagamento pelo empreendedor,

⁴⁴ ARACAJU, 2000, p. 11.

com arrecadação por parte da Prefeitura Municipal, que, segundo o cálculo determinado pelo PDDU, somaria um montante de R\$93.957.710,55. Se o CA único fosse igual a 1,0 (um), conforme determinação original da Lei Orgânica de 1990, o cálculo para cobrança da OODC nesses imóveis seria aplicado sobre 2.047.715,55 m², implicando em uma arrecadação aproximadamente 80,5 vezes maior que o anteriormente citado.

A não implementação do OODC e sua conseqüente cobrança impossibilitaram a arrecadação desses volumes de recursos citados, prejudicando os cidadãos, em especial aqueles de baixa renda, que dependem de moradia digna, transporte coletivo, saúde e educação pública. Conforme determinação do Estatuto da Cidade, essas verbas poderiam ser destinadas à financeirização da urbanização como melhoria de infraestrutura, como iluminação, calçamento, saneamento básico, construção de creches e habitação social. Além disso, Neri (2011, p. 22) levanta que “o adensamento, sem estar vinculado à capacidade de infraestrutura instalada, causa graves conseqüências não apenas ao meio físico como também nas condições de vida da população”.

Contudo, verifica-se a ineficiência do controle do uso e ocupação do solo através do Plano Diretor no combate à especulação imobiliária e garantia do acesso democratizado à terra urbanizada. O que ocorreu foi a permissividade para a atuação do mercado imobiliário em áreas de seu maior interesse, garantindo o protagonismo deste na condução da expansão da cidade.

A apropriação do solo multiplicado até o CA 3 ou mesmo até 4, especialmente na ZAB2, provocou a sobrecarga da estrutura insuficiente e sérios conflitos socioambientais, especialmente nos casos dos bairros Atalaia e Jabotiana, este último judicializado no Ministério Público Federal. No caso dos bairros consolidados e valorizados, houve, sem dúvida, lucratividade desse “suposto” excedente de área construída, combinados com melhorias urbanas e projetos de remodelação viária oriundos da intervenção do poder público, pagos com recursos de toda a coletividade. De fato, esse agente foi amplamente beneficiado, acumulando mais-valias geradas nesse processo, enquanto o prejuízo causado por esse modelo de ocupação capitalista divide-se entre o Estado e todos os cidadãos aracajuanos.

5 Então, a quem servem o atraso da revisão do Plano Diretor e a não implementação da OODC? Breves considerações finais

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um importante instrumento de recuperação de mais-valia fundiária e de financeirização da urbanização, gerando um adicional expressivo na receita dos municípios, contribuindo para a regulação da densidade construtiva e do preço da terra.

Entretanto, ao estudar o processo referente à revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju e à implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, aponta-se que, apesar de ter havido algumas tentativas e experiências, nenhum dos anteprojetos de lei foi aprovado pela Câmara dos Vereadores, sendo que, nos últimos casos, sequer foram encaminhados a essa casa legislativa.

Mesmo o instrumento da OODC sendo previsto desde o ano de 1990 na Lei Orgânica e consolidado no PDDU no ano 2000, não há histórico de aplicação efetiva do instrumento pelo município de Aracaju. Mesmo o CA único da capital sergipana sendo 3,0 (três), com isenção de aplicação da outorga até 4,0 (quatro), conforme dados da SEFAZ, 98 empreendimentos ultrapassaram esse valor sem que houvesse a contrapartida financeira necessária para a manutenção da infraestrutura.

Essa situação mostra a ineficácia do Plano Diretor e a não implementação do instrumento da OODC, respaldados pela inefetividade da própria gestão quanto à revisão da referida lei para o atual cenário urbano, proporcionando, conforme as condições urbanas e ambientais, o controle do uso e ocupação do solo, que, de fato, direcione o adensamento para zonas com disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos, evitando entraves ambientais e judiciais, que têm ocorrido drasticamente. Diante do exposto, verifica-se que o capital imobiliário tem sido beneficiado por esse atraso ou favorecido por normas que não controlam, de forma efetiva, a expansão urbana para áreas sem infraestrutura e com sistema viário deficiente.

Sem dúvida, o Plano Diretor vigente interferiu na configuração urbana, acirrando segregação social e afastando os grupos populares do acesso à terra bem localizada, demonstrado pelo protagonismo das construtoras na verticalização em bairros privilegiados, ou seja, o máximo aproveitamento da terra enquanto mercadoria. Nesse âmbito, contribuiu na negação da implementação do direito à cidade para atender interesses da sociedade capitalista, contrariando as necessidades da maioria da população.

21 years of the City Statute and... the attempts to revise the Aracaju-SE Master Plan: losses or gains in the Onerous Grant of the Right to Build?

Abstract: The City Statute, Federal Law no. 10,257/2001, establishes general guidelines for urban policy, bringing instruments to control use and occupation and reaffirming the obligation to prepare Master Plans in Brazilian municipalities. Although it predates the City Statute, some of these instruments are present in the Master Plan for Urban Development of Aracaju-SE, enacted in 2000, as the Onerous Grant of the Right to Build. However, still without effective review, there have been several review processes of this law, but without effective success, breaking the deadline established by the City Statute for such. So, the question is who does the delay in this review benefit? Who wins and loses with this current PDDU? Therefore, this article seeks to analyze the processes related to the attempts to revise the Aracaju Urban Development Master Plan and the definition of the Onerous Grant of the Right to Build. For this purpose, bibliographic surveys were carried out, and information was collected on exemplifying the need for revision from simulations with data provided by the Municipal Secretariat of Finance (SEMFAZ). However, it was noticed that the OODC was not applied in Aracaju, resulting from the

lack of control by the government over the potential for densification of the areas, in addition to failing to collect funds that would be destined for urban improvements, such as infrastructure.

Keywords: City Statute. Master plan. Onerous Grant of the Right to Build. Aracaju.

Referências

ALVES, Saraí Araujo. *Plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju e a função social da propriedade urbana*. São Cristóvão, 2018. 209f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão: 2018.

ANTUNES, Marisa Rodrigues. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju: uma trajetória incompleta*. Laranjeiras, 2015. 156f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Sergipe. Laranjeiras: 2015.

ARACAJU. *Lei Complementar nº 42, de 04 de outubro de 2000*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano De Aracaju, Cria o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana e dá Outras Providências. Aracaju: 2000.

ARACAJU. *Lei Orgânica do Município de Aracaju*. Aracaju, 1990.

ARACAJU. *Relatório do CONDURB - Estatística*. Aracaju, 2005.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001a.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Guia para Implantação pelos Municípios e Cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2001b.

DINIZ, Dora Neuza L. *Aracaju: A Construção da Imagem da Cidade*. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. O Longo e interminável processo da revisão do Plano Diretor de Aracaju - Doze anos à espera de uma nova lei. Aracaju, 2017. Disponível em: <https://blogdomax.net/noticias/artigo-o-longo-e-interminavel-processo-da-revisao-do-plano-diretor-de-aracaju-doze-anos-a-espera-de-uma-nova-lei>. Acesso em: 27 maio 2022.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. *Vetores da Expansão Urbana: Estado e mercado na produção da habitação em Aracaju-SE*. 1. ed. São Cristóvão: Editora UFS, 2019.

GOIS, Larissa Reis. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju: Distorções Entre o Projeto de Lei Original e a Lei Promulgada*. São Cristóvão, 2019. Relatório Final (Relatório final de bolsa de iniciação científica). São Cristóvão. Universidade Federal de Sergipe: 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativa da População para 2021*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 31 jun. 2022.

INSTITUTO MARCELO DÉDA. *Assinatura de convênios de cooperação para revisão do Plano Diretor legitima a construção de um “pacto pela cidade”* [Entrevista ao Prefeito Marcelo Déda]. Aracaju: IMD, 14 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.institutomarcelodeda.com.br/assinatura-de-convenios-de-cooperacao-para-revisao-do-plano-diretor-legitima-a-construcao-de-um-pacto-pela-cidade/>. Acesso em: 27 maio 2022.

NERI, Ana Lucy Cantanhede. *Vazios Urbanos e a sustentabilidade Urbanística do Município de Aracaju-SE* [Livro]. São Cristóvão, 2011. 169f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão: 2011.

REZENDE, V. F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Teresa C.; JORGENSEN, Pedro Jr.; BACELLAR, Isabela. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 156-205, 2011.

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

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; MELO, Catarina Carvalho Santos. 20 anos do Estatuto da Cidade e... as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE: perdas ou ganhos na Outorga Onerosa do Direito de Construir?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 139-163, jul./dez. 2022.

Políticas de moradia para pessoas em situação de rua: uma abordagem comparativa entre os modelos *Housing First* e *Treatment First*

Sílvia Tibo Barbosa Lima

Mestranda em Direitos Humanos pela UFMG. Graduada em Direito pela UFMG. Pesquisadora-Extensionista do Programa RE-HABITARE (CNPq). Analista Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região. ORCID: 0000-0001-7623-8144.

Daniel Gaio

Professor Associado de Direito Urbanístico na Faculdade de Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). ORCID: 0000-0003-2943-8092.

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar uma análise comparativa entre dois modelos de atendimento a pessoas em situação de rua, o *Housing First* e o *Treatment First*, trazendo seus principais fundamentos. Partindo do pressuposto de que o acesso à moradia adequada constitui elemento essencial no processo de saída das ruas, demonstrar-se-á que o *Housing First* tem apresentado resultados superiores aos do modelo *Treatment First* (conhecido como “etapista” ou “em escada”), não apenas em relação aos índices de permanência dos participantes na moradia, como também no que diz respeito aos índices de integração comunitária, redução do uso de substâncias psicoativas e diminuição da atuação dos sistemas públicos de saúde, segurança e justiça. O texto foi construído a partir do método de investigação hipotético-dedutivo, com base em consulta a fontes normativas e bibliográficas pertinentes ao tema.

Palavras-chave: Direito à moradia adequada. Situação de rua. *Housing First*. *Treatment First*.

Sumário: **1** Introdução – **2** A situação de rua como fenômeno violador do direito à moradia adequada – **3** A relevância do acesso à moradia adequada no processo de superação da situação de rua: a metodologia *Housing First* – **4** Considerações finais – Referências

1 Introdução

De acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre os anos de 2007 e 2008,¹ no Brasil, são diversos os motivos que levam pessoas a

¹ O levantamento foi feito entre agosto de 2007 e março de 2008, em 71 cidades brasileiras, aí compreendidas as 23 capitais, independentemente de seu porte populacional, e 48 municípios com mais de 300 mil

viverem nas ruas, dentre os quais se destacam o uso de álcool e outras drogas (35,5%), o desemprego (29,8%) e conflitos/desavenças familiares (29,1%). Desses três motivos, ao menos um foi citado por pelo menos 71,3% das pessoas entrevistadas, “(...) muitas vezes de forma correlacionada, ou indicando uma relação causal entre eles”.² A situação de rua, assim, é um fenômeno com causas “(...) múltiplas e variadas, remetendo tanto a fatores circunstanciais, próprios da trajetória de vida de cada indivíduo, quanto a fatores estruturais, inerentes ao sistema capitalista de produção”.³

Dentro do grupo social compreendido como população em situação de rua, há, portanto, pessoas cuja passagem para as ruas está associada a fatores de natureza voluntária, desvinculados da ausência de renda suficiente para fazer face ao custo da moradia, seja para fins de aquisição, seja para fins de locação. Entretanto, isso não muda a relevância de que, em grande medida, a existência de pessoas em situação de rua apresenta-se como consequência de um sistema político, econômico e social excludente, que coloca à margem de suas fronteiras aqueles que não conseguem se enquadrar em seu modelo de produção e distribuição de riquezas, tornando-os redundantes, extranumerários, dispensáveis ou desnecessários, verdadeiras mercadorias desprovidas de utilidade.⁴ Nesse sentido, a situação de rua é um fenômeno social que expressa a face mais cruel do sistema socioeconômico vigente.⁵

Para aqueles indivíduos cuja passagem para as ruas decorre da incapacidade econômica de fazer face ao custo da habitação – circunstância que tem se tornado ainda mais comum no cenário das grandes e médias cidades brasileiras desde a pandemia de COVID-19 –, o acesso à moradia apresenta-se como elemento primordial no processo de superação da situação de rua.

2 A situação de rua como fenômeno violador do direito à moradia adequada

A moradia está amplamente consagrada como direito humano na ordem jurídica internacional, com previsão expressa em diversos atos normativos, ao lado de

habitantes. Não fizeram parte da pesquisa as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, porque já contavam com levantamentos semelhantes feitos em anos recentes (BRASIL, 2009, p. 85).

² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: 2009.

³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: 2009.

⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

⁵ KOHARA, Luiz Tokuzi. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza*. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). São Paulo: Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). 2018.

outros direitos humanos de segunda dimensão representativos de necessidades igualmente estruturantes, como saúde, alimentação, trabalho, previdência social, família e cultura. O primeiro ato normativo internacional a assegurar o direito à moradia foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, em seu art. 25, item 1, estabelece o seguinte:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁶

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁷ de 1966, faz alusão expressa à moradia adequada, em seu art. 11, item 1, tratando-a como um dos elementos necessários para o alcance de um nível de vida adequado, nos termos a seguir:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁸

No Brasil, o direito à moradia foi incluído no rol de direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, passando a figurar, desde então, como direito fundamental (art. 6º, *caput*, CF/88),⁹ assim como os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.¹⁰

Apesar de a moradia estar assegurada como direito humano na ordem jurídica internacional e como direito fundamental social na ordem jurídica brasileira,

⁶ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁷ Incorporado à ordem jurídica brasileira por meio do Decreto nº 591/1992.

⁸ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*, de 19 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

⁹ Antes de sua previsão no rol de direitos sociais do *caput* do art. 6º, a CF/88 já fazia alusão ao direito à moradia no inciso IV do art. 7º, ao tratar dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, estabelecendo o direito ao salário mínimo para atendimento das necessidades vitais básicas, dentre as quais a moradia.

¹⁰ Visando à implementação desse direito, a CF/88 atribui a todos os entes federativos competência comum para "(...) promover programas de construção e de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (art. 23, IX).

o acesso a ela permanece limitado a uma parcela da população, porque condicionado à existência de uma contrapartida financeira. Embora represente um avanço das lutas sociais, a ampla positivação do direito à moradia não tem resultado no efetivo atendimento das necessidades habitacionais, pois o modo predominante de acesso à habitação, no sistema socioeconômico vigente, ocorre pela aquisição da propriedade privada, o que determina a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso da moradia.¹¹

Veja-se que as duas grandes políticas públicas habitacionais já implementadas no Brasil,¹² consideradas aqui em termos de aporte de investimentos e alcance territorial de escala nacional, tiveram por base a concessão de financiamento imobiliário como mecanismo de acesso à habitação, o que atende perfeitamente à dinâmica capitalista, porque mantém o trabalhador, proprietário da força de trabalho, refém de seu emprego e de seu salário, garantindo, assim, a sua dependência em relação ao proprietário dos meios de produção,¹³ já que a venda de sua força de trabalho torna-se condição essencial para o pagamento das prestações assumidas para a compra ou mesmo para a locação da casa própria. Assim, não há efetivação do direito à moradia de maneira universal, pois faz parte da dinâmica do sistema capitalista a existência de imóveis ociosos, que são mantidos nessa condição à espera de valorização.¹⁴

A despeito disso, não se pode perder de vista que a previsão da moradia como direito fundamental social na CF/88 confere-lhe uma dupla dimensão/função, negativa e positiva. A dimensão negativa diz respeito à proteção da moradia contra ingerências do Estado e de particulares. Por outro lado, a dimensão positiva confere à moradia o caráter de direito prestacional, a exigir uma conduta ativa/positiva do Estado, consubstanciada em uma prestação de natureza fática, tal como acontece com os demais direitos sociais, os quais têm por finalidade assegurar a existência

¹¹ MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹² A primeira foi instituída pelo governo militar, entre os anos de 1964 e 1986, por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH). A segunda foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pelo governo Lula, que perdurou entre 2009 e 2021, tendo sido recentemente substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, no governo Bolsonaro.

¹³ Segundo Menezes (2017, p. 82), a propriedade privada tornou-se um dos principais institutos jurídicos daquilo que ele denomina “sistema sociometabólico do capital”, pelas seguintes razões: “i) é por meio dela que o capitalista reivindica e sustenta a posse dos meios de produção e do produto do trabalho; ii) por meio dele se define a própria condição do proletário, aquele que não tem a propriedade de seus meios de subsistência e que, por isso mesmo, sendo proprietário de sua força de trabalho, a vende ao capitalista por um salário; iii) as trocas em geral que viabilizam a produção capitalista são mediadas pela propriedade privada, ou seja, o instituto está nos extremos de toda relação de troca de mercadorias — é o proprietário da mercadoria que tem a faculdade de aliená-la no mercado e ao fazê-lo o comprador passa a se revestir da qualidade de proprietário; iv) o instituto está por trás do título jurídico que permite ao proprietário extrair renda ou juros com base neste título”.

¹⁴ MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

digna das pessoas, promovendo a compensação das desigualdades existentes no plano fático.¹⁵ Assim, em decorrência da dupla função conferida ao direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, cabe ao Estado agir tanto no sentido de coibir ações que dificultem ou inviabilizem o acesso à habitação quanto no de promover políticas públicas que assegurem a sua efetividade.¹⁶

É essencial ter em vista, ainda, que a efetivação do direito à moradia adequada pressupõe não apenas a garantia a um teto, mas a um local digno para abrigo, em condições razoáveis de localização, habitabilidade e segurança, como preconiza o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU, segundo o qual a moradia adequada é definida a partir da presença dos seguintes elementos:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

A acessibilidade à moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não forem levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.¹⁷

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 261-292.

¹⁶ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁷ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral nº 04*, 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em: 13 out. 2021. (Grifos nossos).

Portanto, a concretização do direito à moradia pressupõe o acesso a uma habitação bem localizada, em regiões providas de infraestrutura urbana básica,¹⁸ com acesso a serviços públicos essenciais, como transporte, saneamento, coleta de lixo, abastecimento de água e energia elétrica, e também a oportunidades de trabalho/obtenção de renda, cultura e lazer.

Nesse sentido, não há dúvida de que a situação de rua apresenta-se como fenômeno violador do direito à moradia adequada, o que impõe ao Estado o dever de agir no sentido de criar condições para a sua superação, sendo relevante mencionar que, embora a situação de rua tenha causas diversas, só se sujeita ao desabrigo o indivíduo que “(...) vê esgotadas todas as possibilidades de conseguir uma opção de moradia (desde a casa de parentes até o aluguel de um cômodo em cortiço)”.¹⁹

3 A relevância do acesso à moradia adequada no processo de superação da situação de rua: a metodologia *Housing First*

O acesso à moradia adequada apresenta-se como elemento primordial para a superação da situação de rua, pois a habitação constitui a base estruturante para a vida e a inclusão social das pessoas, sendo porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais igualmente estruturantes de uma existência digna, como trabalho, renda, saúde e educação.²⁰

Partindo do pressuposto de que o acesso à moradia constitui elemento essencial no processo de saída das ruas, o psicólogo canadense Sam Tsemberis desenvolveu um modelo de abordagem e atendimento para desabrigados crônicos ou em situação crônica de rua, considerando-se como tais as pessoas com quadro de transtorno mental grave ou vício em substâncias tóxicas que estivessem vivendo nas ruas e já houvessem apresentado resistência aos tratamentos médicos convencionais oferecidos. Denominado *Housing First*, esse modelo foi aplicado pela primeira vez na cidade de Nova Iorque, em 1992, por meio do *Pathways Housing First Institute*, que, desde então, tem fornecido treinamento e consultoria a outras organizações em diversas partes do mundo.²¹

¹⁸ Nos termos do art. 2º, §5º, da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, “[a] infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

¹⁹ SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis, 1992.

²⁰ KOHARA, Luiz Tokuzi. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza*. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). São Paulo: Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). 2018.

²¹ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

O *Housing First* foi pensado e desenvolvido como um serviço de apoio a pessoas com necessidades complexas, como transtorno mental grave e/ou dependência química, e experiência de desabrigo, com o intuito de oferecer-lhes alojamento de maneira imediata, isto é, sem condicionar o acesso à moradia à demonstração de que estejam em condições de viver de forma independente ou com baixo nível de apoio.²² Trata-se, assim, de “(...) um modelo inovador que tem por principal objetivo erradicar a situação de sem abrigo de longa duração” e que está assentado em dois elementos fundamentais: o acesso a uma moradia individualizada e integrada à comunidade e a disponibilização de suporte técnico especializado, individualizado e contínuo.²³

No âmbito da *European Consensus Conference on Homelessness*, realizada na Bélgica, em 2010, utilizou-se o termo *housing-led* para se referir, de maneira mais ampla, a todas as abordagens que têm por foco o fornecimento de habitação com suporte como o passo inicial para a superação da situação de rua.²⁴ O termo *housing-led*, portanto, engloba o termo *Housing First*, que constitui uma das abordagens aplicáveis para a prevenção/solução da situação de rua, tendo por base o acesso à habitação permanente como pré-requisito para uma maior integração comunitária/social.²⁵

No modelo *Housing First*, a moradia constitui o ponto de partida, e não a última etapa do processo de superação da situação de rua. Trata-se de uma lógica inversa àquela adotada no modelo convencional (e ainda predominante) de abordagem a pessoas em situação de rua, o *Treatment First*, também conhecido como *etapista*, *em escada* ou *cuidado contínuo linear*,²⁶ que pressupõe, para o acesso à moradia, um acolhimento inicial e provisório em abrigos e repúblicas, assim como

²² PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel; KNUTAGÄRD, Marcus. *Housing First in Europe: an overview of implementation, strategy and fidelity*. Bruxelas: Housing First Europe Hub, 2019.

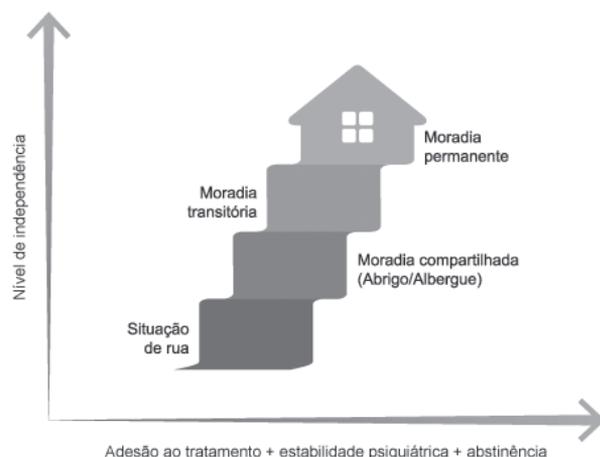
²³ NPISA. Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem Abrigo (NPISA) de Lisboa. *Modelo Housing First*. Lisboa: [s.n.], 2021.

²⁴ Nos países europeus, a “situação de rua” é referida como “situação de sem-abrigo”. De acordo com o item n.º 3 da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023, de Portugal, aprovada pela Resolução n.º 107 do Conselho de Ministros, de 25 jul. 2017: “[c]onsidera-se pessoa em situação de sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre: Sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou Sem casa, encontrando -se em alojamento temporário destinado para o efeito” (PORTUGAL, 2017, s/p).

²⁵ EUROPEAN COMMISSION. *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury*. Brussels: European Commission, 2010. Disponível em: https://www.feantsa.org/download/2011_02_16_final_consensus_conference_jury_recommendations_en-22191246727835177211.pdf?force=true. Acesso em: 25 abr. 2022.

²⁶ Muitos dos trabalhadores vinculados ao *Pathways Housing First Institute* haviam trabalhado no atendimento de pessoas em situação de rua com base no modelo convencional e vivenciado as suas falhas. Foi essa experiência que levou à criação do *Housing First*. A ideia foi propor uma mudança na metodologia até então adotada, que vinha apresentando baixas taxas de estabilidade habitacional (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 30).

a submissão a tratamento médico e a mudança comportamental em caso de vício. O acolhimento permanente e individual, portanto, só ocorre ao final do processo de reabilitação, após cumpridos esses pré-requisitos,²⁷ como se explicita na figura a seguir:



Fonte: PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 22.

A abordagem proposta pelo *Housing First* envolve uma intervenção clínica e habitacional complexa, baseada em oito princípios, quais sejam: a concepção da moradia como direito humano; o respeito à autonomia/escolha do participante; a separação entre moradia e tratamento; a orientação para o *recovery*,²⁸ a redução de danos; o engajamento ativo sem coerção; o planejamento individualizado, centrado nas necessidades de cada participante; e o suporte flexível e permanente, pelo tempo que se mostrar necessário.²⁹

Com base em tais princípios, é traçada uma linha de atendimento que precociza o acesso imediato a uma habitação permanente, independente/individualizada, integrada à cidade e dispersa no território urbano, sem a exigência de prévia submissão a tratamento médico ou de demonstração de sobriedade em relação ao uso de substâncias psicoativas. O tratamento existe, mas ocorre paralelamente ao alojamento e de maneira individualizada. Disponibiliza-se aos participantes

²⁷ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

²⁸ O conceito de *recovery* compreende não só a recuperação da saúde física e mental, mas a melhoria da qualidade de vida do participante como um todo. Trata-se de "(...) um processo de fortalecimento pessoal que envolve a reaquisição de um sentimento de esperança face ao futuro e a assunção do controle das pessoas sobre as decisões importantes que afetam as suas vidas" (NPISA, 2021, p. 19).

²⁹ PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel; KNUTAGÅRD, Marcus. *Housing First in Europe: an overview of implementation, strategy and fidelity*. Bruxelas: Housing First Europe Hub, 2019.

um suporte intensivo, mas, ao mesmo tempo, flexível e moldado às suas necessidades individuais, assegurando-se-lhes alto nível de controle no que tange ao tipo de habitação e de tratamento que receberão. Assim, os participantes têm a oportunidade de tomar decisões sobre suas vidas, como a escolha de onde e com quem morar e os serviços de que farão uso.³⁰ A figura a seguir apresenta a lógica do modelo *Housing First*, permitindo a identificação das diferenças em relação ao modelo convencional, descrito na figura anterior:



Fonte: PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 30.

Em geral, no *Housing First*, o acesso à moradia ocorre por meio da locação de imóveis junto ao mercado, sem a transferência da propriedade privada ao participante, e o locatário deve contribuir com até 30% (trinta por cento) de sua renda para o pagamento do aluguel e outras despesas pertinentes à habitação (taxas de condomínio, água e energia elétrica, por exemplo), além de permitir a visita periódica da equipe de apoio à sua residência, sendo essas as duas regras básicas às quais o participante deve aderir por ocasião de sua inclusão no programa.³¹

A primeira testagem do projeto-piloto de *Housing First* implementado em Nova Iorque³² revelou que 88% dos participantes permaneceram alojados na habitação,

³⁰ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

³¹ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

³² Entre novembro de 1997 e janeiro de 1999, foram recrutados 225 participantes, sendo 99 no grupo experimental *Housing First* e 126 no grupo submetido ao modelo *Treatment First*, os quais foram acompanhados por quatro anos. Para serem recrutadas como participantes, as pessoas abordadas deveriam cumprir os seguintes critérios: ter passado 15 dos últimos 30 dias nas ruas ou em espaços públicos; ter histórico de desabrigo nos últimos 6 meses; e ter diagnóstico psiquiátrico de transtorno mental grave, caracterizado, por exemplo, por quadros de esquizofrenia, bipolaridade ou depressão grave. O abuso de

enquanto, entre os participantes do modelo *Treatment First*, esse índice foi de apenas 47%. No que tange ao uso de substâncias psicoativas, verificou-se que os indivíduos designados para o grupo *Housing First* apresentaram propensão três vezes menor à sua utilização já no ano seguinte ao abrigamento, se comparados aos indivíduos designados para o grupo *Treatment First*.³³ Aferiu-se, ainda, entre os participantes do *Housing First*, uma redução considerável da utilização de urgências hospitalares, da quantidade de internações em clínicas de saúde mental e da atuação dos sistemas de segurança e justiça, o que representa diminuição de custos para o poder público.^{34 35}

No projeto-piloto, os participantes do *Housing First* tiveram acesso imediato a um apartamento individual, em áreas bem localizadas da cidade de Nova Iorque, e receberam serviços de apoio 24 horas por dia, 7 dias por semana, ao passo que os participantes do *Treatment First* foram colocados em abrigos/albergues, com instalações para dormir, cozinhar e tomar banho compartilhadas, além da imposição de regras relativas a toque de recolher, recebimento de visitas e comportamento no local. Dos participantes do *Treatment First*, exigiu-se, ainda, a frequência a grupos terapêuticos para desintoxicação e reabilitação, em se tratando de pessoas com histórico de uso de substâncias psicoativas. O acesso ao apartamento individual foi colocado como um objetivo a ser atingido, uma espécie de recompensa final cujo alcance foi vinculado ao cumprimento dos requisitos mencionados.³⁶

A partir de estudos qualitativos, constatou-se que a razão para a alta taxa de abandono do modelo *Treatment First*, comparativamente ao modelo *Housing First*, esteve fortemente relacionada ao baixo grau de liberdade concedida aos participantes durante o acolhimento, já que, nos abrigos/albergues, as visitas de familiares e amigos eram proibidas ou bastante restritas e a concessão de folgas/saídas aos finais de semana dependia da demonstração de bom comportamento nos dias

substâncias psicotrópicas não foi um critério de elegibilidade, mas 90% dos participantes apresentaram esse histórico (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 79).

³³ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

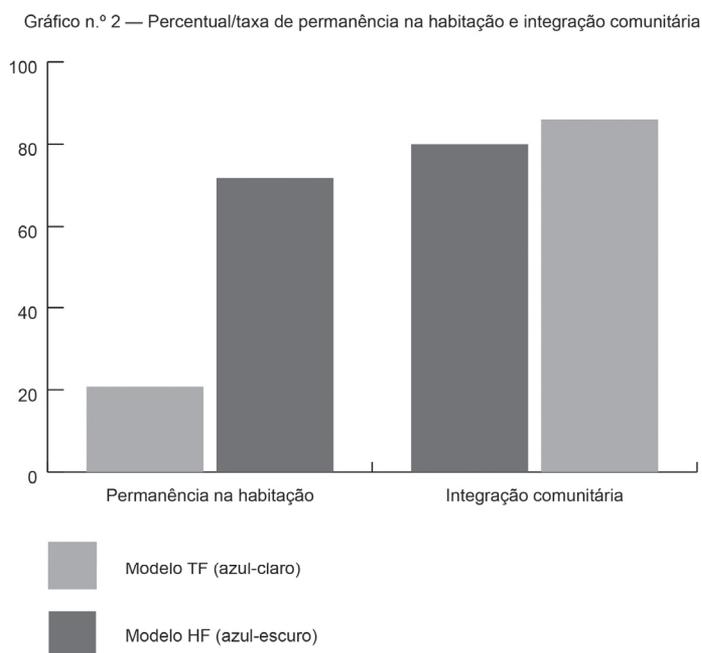
³⁴ De acordo com o finlandês Juha Kaakinen, especialista no modelo HF, “[c]usta menos dar uma casa que manter que manter as pessoas sem-abrigo (...). O ponto principal é: temos razões éticas pelas quais devemos fornecer casa a todos. Mas também sabemos que é economicamente viável para a sociedade que o façamos. Custa menos fornecer uma casa adequada do que manter as pessoas sem-abrigo. Pensando aqui até nos cuidados de saúde que acarretam, no dano na saúde pública e na sua ausência da nossa economia” (REIS, 2021, s/p).

³⁵ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

³⁶ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

anteriores.³⁷ Assim, não havia, na abordagem *Treatment First*, qualquer incentivo para o estabelecimento/restabelecimento de relações sociais/integração comunitária até que haja certo grau de estabilidade em relação ao uso dos medicamentos e à sobriedade. Ao contrário, o que se observa é a existência de um alto nível de supervisão e controle sobre o modo de vida dos participantes, e esse elemento foi considerado determinante para as altas taxas de abandono do modelo.³⁸

Um levantamento mais recente, realizado âmbito do HOME_EU *Project*, em 2020, também demonstra a efetividade do modelo *Housing First* nos países europeus, indicando taxas de permanência na moradia e de integração comunitária superiores às aferidas junto aos participantes do modelo *Treatment First*, como se infere do gráfico abaixo:

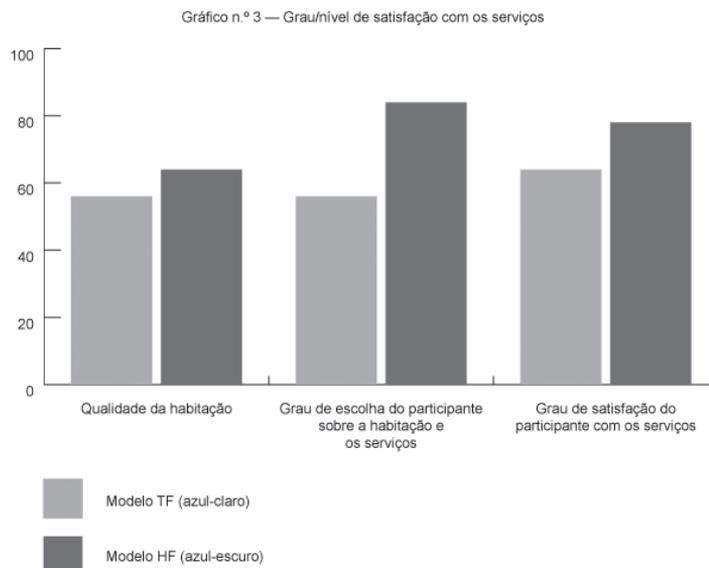


Fonte: HOME_EU, 2020, s/p.

Na comparação entre os dois modelos, merecem destaque, ainda, os níveis de qualidade da habitação e de autonomia dos participantes, assim como o grau de satisfação com os serviços oferecidos, explicitados no gráfico a seguir:

³⁷ Referindo-se ao acolhimento ofertado, uma ex-participante do modelo *Treatment First* relatou que teria se sentido mais livre se estivesse numa prisão (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 101).

³⁸ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.



Fonte: HOME_EU, 2020, s/p.

Diante dos bons resultados obtidos, o *Housing First* vem sendo cada vez mais utilizado como metodologia para o atendimento de pessoas em situação de rua em diversas partes do mundo,³⁹ sendo feitas as adequações pertinentes e necessárias ao contexto de cada localidade.

4 Considerações finais

Embora a impossibilidade econômica de fazer face ao custo da moradia não seja o único fator responsável pela existência de pessoas vivendo nas ruas, o acesso à habitação constitui elemento primordial no processo de superação da situação de rua, na medida em que viabiliza a concretização de outros direitos fundamentais igualmente estruturantes, como saúde e trabalho.

Assim, não se trata de erigir a moradia à condição de solução única e suficiente para a situação de rua, mas, sim, de tratá-la como o ponto de partida no processo de reversão desse fenômeno social, sendo essa a concepção sobre a qual está embasado o modelo *Housing First*, em que a oferta da habitação constitui a primeira (mas não a única) ferramenta de atuação, somando-se a ela uma rede de suporte social ampla e intensiva, de acordo com as necessidades individuais de cada usuário.

³⁹ Atualmente, o modelo *Housing First* é utilizado em várias outras cidades dos Estados Unidos, além de Nova Iorque, assim como no Canadá e, de maneira crescente, em países da Europa (CRESCER, 2022, s/p).

Como se viu neste trabalho, a metodologia de atendimento a pessoas em situação de rua denominada *Housing First* tem apresentado resultados superiores aos do modelo convencional, o *Treatment First*, conhecido como “etapista” ou “em escada”, não apenas em relação aos índices de permanência dos participantes na moradia, como também no que diz respeito aos índices de integração comunitária, redução do uso de substâncias psicoativas e diminuição da atuação dos sistemas públicos de saúde, segurança e justiça.

Referências

Fontes primárias

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.
- BRASIL. *Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992*. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral nº 04, 1991*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em: 13 out. 2021.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 out. 2021.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 19 de dezembro de 1966*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.
- PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros nº 107, de 25 jul. 2017*. Aprova a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem - Abrigo 2017 -2023 (ENIPSSA 2017 -2023).

Fontes secundárias

- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: 2009.
- CRESCER – ASSOCIAÇÃO DE INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA. *Podemos erradicar as situações crônicas de sem abrigo? Modelo Housing First: a habitação como um direito humano fundamental*. Lisboa: 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury*. Brussels: European Commission, 2010. Disponível em: https://www.feantsa.org/download/2011_02_16_final_consensus_conference_jury_recommendations_en-22191246727835177211.pdf?force=true. Acesso em: 25 abr. 2022.

HOME_EU - HOMELESSNESS AS UNFAIRNESS. *Housing First Model: to end homelessness in Europe*. Results of H2020 HOME_EU project, 2020.

KOHARA, Luiz Tokuzi. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza*. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). São Paulo: Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). 2018.

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

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NPISA. Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem Abrigo (NPISA) de Lisboa. *Modelo Housing First*. Lisboa: [s.n.], 2021.

PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel; KNUTAGÄRD, Marcus. *Housing First in Europe: an overview of implementation, strategy and fidelity*. Bruxelas: Housing First Europe Hub, 2019.

REIS, Catarina. *Custa menos dar uma casa que manter que manter as pessoas sem-abrigo*. Entrevista concedida por Juha Kaakinen, em 15 jun. 2021. Disponível em: <https://amensagem.pt/2021/06/15/sem-abrigo-albergues-condicao-como-finlandia-housing-first-pode-mudar-lisboa/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 261-292.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis, 1992.

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

LIMA, Sílvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. Políticas de moradia para pessoas em situação de rua: uma abordagem comparativa entre os modelos *Housing First* e *Treatment First*. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 165-178, jul./dez. 2022.

Regularização fundiária urbana em áreas de proteção de manancial: superação de obstáculos temporais previstos na legislação estadual

Allan Ramalho Ferreira

Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Defensor Público do Estado. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *E-mail:* aferreira@defensoria.sp.def.br. ORCID: 0000-0002-0015-3432.

Rafael Negreiros Dantas de Lima

Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Defensor Público do Estado. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *E-mail:* rmlima@defensoria.sp.def.br. ORCID: 0000-0002-1062-9553.

Vanessa Chalegre de Andrade França

Defensora Pública do Estado. Coordenadora do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *E-mail:* vcfranca@defensoria.sp.def.br. ORCID: 0000-0002-9008-3633.

Resumo: Este artigo guarda uma problemática fundamental: possibilidade de superação de obstáculos previstos na legislação de São Paulo para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em áreas de proteção de manancial, em razão do novo marco fundiário nacional. Após o exame do quadro legislativo, identifica-se um conflito normativo. Primeiramente, busca-se a solução do conflito por meio de métodos formais. Sem embargo, adota-se o critério material consistente na prevalência da norma que melhor tutele os bens fundamentais. Conclui-se que o congelamento urbanístico previsto na legislação estadual não supera os crivos formais e materiais estabelecidos, prevalecendo as normas gerais aplicáveis.

Palavras-chave: Moradia. Meio ambiente. Regularização fundiária. Mananciais.

Sumário: 1 Introdução – 2 Quadro normativo examinado – 3 Critérios formais – 4 Do critério material – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

As Leis Estaduais de São Paulo nº 12.233/2006 e 13.579/2009, que definem, respectivamente, as áreas de proteção e recuperação dos mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios Guarapiranga e Billings, trouxeram previsão

no que tange à possibilidade de regularização fundiária de assentamentos habitacionais enquadrados como Áreas de Recuperação Ambiental (ARA) 1 e objetos de Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS), sem a necessidade de compensação ambiental, desde que a implantação tenha ocorrido até a data da lei (Guarapiranga) ou até 2006 (Billings). A partir desse quadro normativo estadual, pretende o presente artigo responder à seguinte problemática central: é possível superar obstáculos temporais previstos em ambas as leis, a partir da edição da Lei nº 13.465/2017, referida como Lei Nacional de Regularização Fundiária (LNRF), e a modificação que essa legislação introduz no Código Florestal para que os assentamentos habitacionais implantados posteriormente aos marcos temporais mencionados acima possam ser enquadrados como ARA 1 e, após serem objeto de PRIS, sejam passíveis de regularização sem a necessidade da compensação ambiental específica prevista para outras áreas? Vislumbra-se um conflito normativo interfederativo. Com o escopo de resolver esse conflito, foram eleitos critérios formais e materiais.

2 Quadro normativo examinado

2.1 Lei Estadual nº 12.333/2006

Lei estadual declara a Bacia Hidrográfica do Guarapiranga como manancial de interesse regional para o abastecimento público.¹

A mesma lei cria três áreas de intervenção,² com vistas à aplicação de dispositivos normativos de proteção, recuperação e preservação dos mananciais e implementação de políticas públicas: Áreas de Restrição à Ocupação (ARO); Áreas de Ocupação Dirigida; e Áreas de Recuperação Ambiental (ARA). As ARA são compreendidas como ocorrências de usos ou ocupações que estejam comprometendo a quantidade e a qualidade das águas, exigindo intervenções urgentes de caráter corretivo.³

As ARA subdividem-se em: (a) ARA 1, ocorrências de assentamentos habitacionais de interesse social, desprovidos de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o poder público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental;⁴ e (b) ARA 2, ocorrências degradacionais previamente identificadas pelo poder público, que exigirá dos responsáveis ações de recuperação imediata do dano ambiental.⁵

¹ E cria a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, situada na Unidade de Gerenciamento de Recursos do Alto Tietê (Lei Estadual nº 12.233/2006, art. 1º).

² Lei Estadual nº 12.233/2006, art. 10.

³ Lei Estadual nº 12.233/2006, arts. 40 a 45.

⁴ Lei Estadual nº 12.233/2006, art. 41, inc. I e §1º.

⁵ Lei Estadual nº 12.233/2006, art. 41, inc. II e §2º.

As ARA 1 serão objeto de Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS), elaborados pelo poder público.⁶ A lei estadual⁷ prevê a possibilidade de regularização fundiária e urbanística da ARA 1, desde que atendidas algumas condições: execução satisfatória das obras e ações;⁸ comprovação de que as condições de saneamento ambiental estabelecidas pelo respectivo PRIS sejam efetivamente mantidas durante um prazo mínimo de 2 (dois) anos, com a participação da população local beneficiada;⁹ enquadramento do assentamento habitacional de interesse social como ARA 1 até a data da lei,¹⁰ ou seja, 16 de janeiro de 2006.

2.2 Lei Estadual nº 13.579/2009

A lei estadual declara a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do reservatório Billings como manancial de interesse regional para o abastecimento das populações atuais e futuras.¹¹

A mesma lei cria quatro Áreas de Intervenção:¹² Áreas de Restrição à Ocupação (ARO), Áreas de Ocupação Dirigida (AOD), Áreas de Recuperação Ambiental (ARA) e Áreas de estruturação Ambiental do Rodoanel (ERA).

As ARA são conceituadas como áreas que apresentam uso e ocupação que comprometem a quantidade e qualidade dos mananciais e exigem ações de caráter corretivo, e que, uma vez recuperadas, deverão ser classificadas em uma das duas categorias anteriores (AOD ou ARO)¹³ ou ocorrências de usos e ocupações que estejam comprometendo a quantidade e a qualidade da água, exigindo intervenções urgentes de caráter corretivo.¹⁴

Compreendem duas modalidades: (a) ARA 1, ocorrências de assentamentos habitacionais de interesse social preexistentes, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o poder público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental;¹⁵ (b) ARA 2, ocorrências degradacionais

⁶ Em parceria com agentes privados quando houver interesse público (Lei Estadual nº 12.233/2006, art. 42, *caput*).

⁷ Lei Estadual nº 12.233/2006, art. 44.

⁸ Previstas no parágrafo único do artigo 42 da Lei Estadual nº 12.233/2006.

⁹ Lei Estadual n. 12.233/2006, art. 44, §1º.

¹⁰ Devidamente comprovados por levantamentos aerofotogramétricos e/ou imagens de satélites (Lei Estadual nº 12.233/2006, art. 44, §2º).

¹¹ Lei Estadual n 13.579/2009, art. 1º.

¹² Compreendidas como “áreas-programa” sobre as quais estão definidas as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas voltadas a garantir os objetivos de produção de água com qualidade e quantidade adequadas ao abastecimento público, de preservação e recuperação ambiental (Lei Estadual nº 13.579/2009, art. 4º, inc. II).

¹³ Lei Estadual nº 13.579/2009, art. 4º, inc. II, c.

¹⁴ Lei Estadual nº 13.579/2009, art. 31.

¹⁵ Lei Estadual nº 13.579/2009, art. 32, inc. I e §1º.

previamente identificadas pelo poder público, que exigirá dos seus responsáveis ações de recuperação imediata do dano ambiental.¹⁶

As ARA 1 serão objeto de PRIS (Programa de Recuperação de Interesse Social).¹⁷ Porém, a lei estadual prevê limitação temporal para a regularização fundiária de assentamentos habitacionais de interesse sociais como ARA 1, ou seja, a implantação até 2006.¹⁸

2.3 Das Leis Federais nº 13.465/2017 e 12.651/2017

Medida provisória¹⁹ convertida, a Lei Nacional de Regularização Fundiária (LNRF)²⁰ passou a dispor sobre a regularização fundiária urbana, entre outros assuntos.

A LNRF revela especial preocupação em relação ao meio ambiente, notadamente com: a melhoria das condições urbanísticas e ambientais dos núcleos urbanos objeto de regularização em relação à situação anterior de ocupação informal;²¹ a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas,²² que, sem dúvida, apresentam uma dimensão ambiental; a garantia da função social da propriedade;²³ o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.²⁴

No mais, a LNRF²⁵ traz disciplinas específicas no que toca aos núcleos urbanos informais situados, total ou parcialmente, em áreas de proteção de mananciais, definidas pelo Estado.²⁶

¹⁶ Lei Estadual nº 13.579/2009, art. 32, inc. II e §2º.

¹⁷ Lei Estadual nº 13.579/2009, art. 7º, IX, c/c art. 33, *caput*.

¹⁸ Conforme verificação na última imagem de satélite de alta resolução do referido ano (Lei Estadual nº 13.579/2009, art. 77).

¹⁹ Medida Provisória nº 759/2016.

²⁰ Lei Federal nº 13.465/2017.

²¹ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 10, inc. I.

²² Lei Federal nº 13.465/2017, art. 10, inc. VI.

²³ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 10, inc. VII.

²⁴ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 10, inc. VIII.

²⁵ Vale consignar que a Lei nº 11.977 não trazia previsões específicas a áreas de proteção a mananciais, dedicando-se, com mais ênfase, às Áreas de Preservação Permanente: arts. 54, §§1º e 3º; e 61, §1º.

²⁶ Conforme o §2º do art. 11 da LNRF: “Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso”. Em complemento, dispõem os §§2º e 3º do art. 12 da LNRF: “§2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. §3º. Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases

A LNRFF, no que tange à regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em áreas de proteção de mananciais, remete o intérprete aos arts. 64 e 65 do Código Florestal.²⁷

2.4 Síntese do quadro jurídico apreciado neste trabalho

A LNRFF²⁸ admite a regularização fundiária de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de proteção de mananciais definidas pelo Estado.²⁹

O Código Florestal, em complemento, prevê a possibilidade de regularização fundiária de Áreas de Preservação Permanentes (APP). Diante da remissão legislativa ao Código Florestal, a LNRFF equipara parcialmente o regime jurídico das APPs e das áreas de proteção de mananciais, especificamente no que se refere aos requisitos para a regularização fundiária.

A LNRFF ressalta, entretanto, como requisito para a regularização fundiária de áreas de proteção de mananciais a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. Referidos estudos técnicos devem estar compatíveis ao projeto de regularização fundiária.³⁰ Devem, ainda, conter os elementos previstos no Código Florestal. Sem embargo, a Reurb poderá ser feita em fases ou etapas. No mais, quando o núcleo urbano informal estiver situado parcialmente em área de proteção de mananciais, os estudos realizados sobre essa parcela do território não influenciarão a aprovação da regularização fundiária relativa à área não afetada.

Assim como a LNRFF, o Código Florestal³¹ prevê como requisito para a regularização fundiária de interesse social: a elaboração de estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas (o estudo técnico deve compor o projeto de regularização fundiária de interesse social). Não obstante, a legislação ambiental aprofunda-se nos elementos do estudo técnico.³²

ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente”.

²⁷ Para os fins deste estudo, apenas importa o disposto no artigo 64, dedicado à regularização fundiária de interesse social (Reurb-S).

²⁸ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 11, §2º.

²⁹ Como é o caso da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga e da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings.

³⁰ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 12, §§2º e 3º.

³¹ Lei Federal nº 12.651/2017, art. 64.

³² A saber: caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o

As Leis Estaduais nº 12.233, de 2006, e 13.579, de 2009, assim como a LRF e o Código Florestal, estão preocupadas com a melhoria das condições ambientais e preveem a regularização fundiária, como salientado nos capítulos a elas dedicados, como um importante instrumento para a efetivação do direito fundamental à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referidas leis estaduais, entretanto, limitam a potencialidade do instrumento no tempo.

No âmbito da legislação federal, dois cenários se apresentam. A LNRf, superveniente às Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009, não estabelece marco temporal de existência ou de consolidação de núcleos urbanos informais, a não ser para o manejo de um dos instrumentos que prevê, que é a legitimação fundiária. Nesse sentido, resta indagar a influência sobre a permanência da validade ou da eficácia das leis estaduais no tocante à limitação temporal da regularização fundiária de interesse social de áreas de proteção de mananciais nas bacias Guarapiranga e Billings. Por outro lado, sendo a legitimação fundiária o instrumento jurídico empregado Reurb-S, a LNRf amplia o marco temporal de consolidação de núcleos urbanos informais para 22 de dezembro de 2016, para fins de Reurb-S de áreas de proteção de mananciais.

2.5 Um conflito normativo

Nos dois cenários projetados (emprego ou não do instrumento da legitimação fundiária), há um aparente conflito entre as normas³³ de âmbito estadual e as normas supervenientes de âmbito federal que carece de resolução: será aplicada a LNRf sobre as áreas de proteção de mananciais, de modo a permitir a regularização fundiária de interesse social, observados os requisitos do Código Florestal e demais requisitos das Leis nº 12.233/2006 e 13.579/2009 (caso seja adotada a legitimação fundiária para a Reurb-S, essa possibilidade se adstringe ao marco temporal de 22.12.2016); ou não será aplicada a LBRf sobre as áreas de proteção de mananciais, de modo a permitir a regularização fundiária de interesse social para núcleos urbanos constituídos após 16 de janeiro de 2006, no caso das ARA 1 do Guarapiranga, ou após o ano de 2006, no caso das ARA 1 da Represa Billings, ante a prevalência dos requisitos temporais rígidos previstos pelas respectivas leis estaduais.

Para a solução da contradição normativa, deve-se partir de um pressuposto: o ordenamento jurídico constituiu-se em uma unidade hierárquica e sistemática de

caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

³³ Conforme Venosa, este ocorre quando “disposições de duas ou mais normas se contraponham, de modo que a observância de uma implique o descumprimento de outra” (*Introdução ao Estudo do Direito*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 123).

normas jurídicas (regras e princípios) que guardam, umas em relação às outras, dever de coerência. Nesse sentido, ainda se mantém verdadeira a clássica lição no sentido de que o direito não tolera contradição normativa, ou, em outras palavras, as antinomias que se apresentam no ordenamento jurídico são sempre aparentes ou solúveis.³⁴

Para solucionar as antinomias, foram elaborados critérios formais: hierárquico (*lex superior derogat inferiori*); especialidade (*lex specialis derogat generali*); cronologia (*lex posterior derogat priori*). Além desses, a doutrina contemporânea, sustentada na teoria dos direitos fundamentais, tem proposto outro critério que nos parece central para a solução de colisão de direitos fundamentais no aspecto material: a prevalência à norma que melhor defenda o bem fundamental tutelado – aproveitar-se-á o estudo do conflito normativo à luz desse critério para desenvolver a argumentação de inconstitucionalidade de limitação temporal para a realização de políticas públicas de regularização fundiária, notadamente em áreas que possam trazer melhorias ambientais aos ocupantes e aos demais habitantes da cidade, e de habitação inclusiva destinada a grupos urbanos vulneráveis. Neste trabalho, utilizam-se critérios formais e o critério material.

3 Critérios formais

3.1 Do critério hierárquico (*rectius*: federativo)

O princípio *lex superior* “indica que entre duas normas contraditórias de hierarquia diferente, deve prevalecer a de nível superior (por exemplo, uma norma constitucional tem prioridade sobre uma lei)”.³⁵

O caso concreto envolve leis de âmbito federal e estadual. Não é possível dizer que há hierarquia entre elas. Dessa forma, o critério deve ser reformulado à luz da Constituição da República e do regime de distribuição de competências legislativas entre os entes federativos.

A federação é adotada como forma de Estado pelo ordenamento jurídico brasileiro.³⁶ O primado federativo é previsto como princípio sensível³⁷ e cláusula pétrea,³⁸ o que demonstra a sua importância na ordem constitucional vigente. A

³⁴ Daí afirmar-se que, “num sistema jurídico, a admissão do princípio que exclui a incompatibilidade tem por consequência, no caso de incompatibilidade de duas normas, a queda não de todo o sistema, mas somente de uma das normas, ou, no máximo, de ambas” (BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução de Ari Marcelo Solon. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2011. p. 87).

³⁵ NINO, Carlos Santiago. *Introdução à análise do direito*. Tradução de Denise Matos Marino. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. p. 325.

³⁶ Constituição da República, art. 1º.

³⁷ Constituição da República, art. 34, incs. II e VII, alínea c.

³⁸ Constituição da República, art. 60, §4º.

organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.³⁹

A autonomia dos entes federativos, entretanto, pressupõe uma repartição de competências⁴⁰ (princípio da descentralização política).

Uma das facetas da repartição de competências é a legislativa. A Constituição da República atribuiu à União, aos estados e ao Distrito Federal a competência para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico⁴¹ e florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.⁴² Entretanto, a Constituição da República⁴³ adstringiu a competência da União à edição de normas gerais.⁴⁴ *A contrario sensu*, o constituinte reservou aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência legislativa para editar normas específicas, a depender da abrangência do interesse (regional ou local).

Dessa forma, eventual dissonância entre uma norma federal e uma norma estadual desafia o intérprete a analisar o regime constitucional e harmonizar as normas gerais e as normas específicas (editadas pelos estados e municípios) – eis o critério federativo.

3.2 Regularização fundiária como norma de direito urbanístico

Normas de direito urbanístico (ou normas urbanísticas) são normas de ordenação dos espaços habitáveis.⁴⁵ A Constituição da República resguarda à União a competência privativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.⁴⁶ Ainda nos termos da Constituição da República,⁴⁷ a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o

³⁹ Constituição da República, art. 18.

⁴⁰ Disciplinada nos arts. 22, 23, 24, 25 e 30 da Constituição da República.

⁴¹ Constituição da República, art. 24, inc. I.

⁴² Constituição da República, art. 24, inc. VI.

⁴³ Constituição da República, art. 24, §1º. Especificamente, o inc. XX do art. 21 atribui privativamente à União a competência legislativa de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

⁴⁴ Acerca do conceito de normas gerais, malgrado as contribuições de outros importantes publicistas, adotamos a clássica lição de Silva, consoante a qual “normas gerais são, portanto, normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios”, com a ressalva de que estas não se dirigem apenas ao Poder legislativo (*Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 64).

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 64.

⁴⁶ Constituição da República, art. 21, inc. XX.

⁴⁷ Constituição da República, art. 182, *caput*.

bem-estar de seus habitantes, a partir de diretrizes gerais fixadas em lei federal.⁴⁸ A primeira diretriz prevista no Estatuto da Cidade é a garantia do direito a cidades sustentáveis.⁴⁹ A preocupação com a sustentabilidade, contudo, reverbera em outras diretrizes da política urbana.⁵⁰ Dentre todas as diretrizes, uma particularmente interessa para os préstimos deste parecer: a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.⁵¹

Não se pode olvidar, outrossim, que a regularização fundiária também é prevista como instrumento jurídico da política de desenvolvimento urbano.⁵² A dimensão ambiental, acrescente-se, constitui o conceito autêntico de regularização fundiária urbana.⁵³ A regularização fundiária, por conseguinte, é diretriz e instrumento da política urbana, nada obstante sua necessária comunicação com o direito ambiental, no que tange ao regime de áreas protegidas.

Essa conclusão/pressuposto franqueia a análise do conflito normativo sob a perspectiva do regime constitucional de competências legislativo-urbanísticas, pela identificação de normas de direito urbanístico gerais e específicas.

3.3 Regularização fundiária como norma geral de direito urbanístico

O Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diante disso, resta indagar se apenas as diretrizes gerais do art. 2º consubstanciam normas gerais de direito urbanístico ou se essa natureza se espalha para os demais dispositivos do Estatuto da Cidade.

Saule Jr.⁵⁴ qualifica as diretrizes gerais da política urbana, previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, ou seja, destinam-se a orientar a atuação da União, estados e municípios, resultando em obrigações e tarefas que devem ser desenvolvidas pelos entes federativos nos seus

⁴⁸ Que é a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2011, conhecida como Estatuto da Cidade, especificamente seu artigo 2º.

⁴⁹ Assim compreendido 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 (Estatuto da Cidade, art. 2º, inc. I).

⁵⁰ Estatuto da Cidade, art. 2º, incs. IV, VI, g e h, XII, XIII, XVII e XVIII.

⁵¹ Estatuto da Cidade, art. 2º, inc. XIV.

⁵² Estatuto da Cidade, art. 4º, inc. V, alínea q.

⁵³ Reurb é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (LNRF, art. 9º, *caput*). Nesse sentido, conferir: ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

⁵⁴ SAULE JR., Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p. 226.

círculos de atuação, sem com isso significar lesão à autonomia local e regional (diante de sua abrangência nacional).

Medauar,⁵⁵ de seu turno, traz uma interpretação mais extensiva para considerar não apenas as diretrizes do art. 2º ou o capítulo introdutório do Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico, mas todo o corpo normativo.

A regularização fundiária constitui norma geral de direito urbanístico, seja como diretriz ou como instrumento da política urbana. De uma ou de outra forma, além de norma geral de direito urbanístico, por encontrar sede no Estatuto da Cidade, a regularização fundiária apresenta natureza de norma de ordem pública e de interesse social,⁵⁶ de observância cogente pelos entes federativos.

O regime jurídico da regularização fundiária não se exaure no Estatuto da Cidade. Torna-se necessário saber se a LNRFB também se qualifica como norma geral.

3.4 Art. 11, §2º, da LNRFB como norma geral de direito urbanístico

A LNRFB⁵⁷ institui no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb).⁵⁸

O Título II da referida lei é formado por três capítulos. O primeiro deles dedicado às disposições gerais, que abrangem: conceito autêntico de regularização fundiária urbana;⁵⁹ objetivos da regularização fundiária;⁶⁰ vocabulário operacional;⁶¹ requisitos ambientais para a aprovação da Reurb;⁶² modalidades de Reurb;⁶³ e legitimidade para requerer Reurb.⁶⁴ É possível qualificar, com fulcro na argumentação anterior e no art. 9º da LRF, as normas do Capítulo I do Título II como normas gerais de direito urbanístico, aplicáveis ao instituto da regularização fundiária urbana, em complemento aos arts. 2º, XIV, e 4º, V, q, do Estatuto da Cidade (poder-se-ia desenvolver argumentação, na esteira de Medauar, no sentido de considerar a LRF *in totum* norma geral de direito urbanístico).

Ao editar tanto o Estatuto da Cidade, na empreitada de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer diretrizes gerais da política urbana,

⁵⁵ MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. *In*: FINK, Daniel Roberto (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico*. Volume 4. São Paulo: Imprensa Oficial, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 22.

⁵⁶ Estatuto da Cidade, art. 1º.

⁵⁷ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 9º.

⁵⁸ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 9º.

⁵⁹ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 9º.

⁶⁰ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 10.

⁶¹ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 11.

⁶² Lei Federal nº 13.465/2017, art. 12.

⁶³ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13.

⁶⁴ Lei Federal nº 13.465/2017, art. 14.

quanto a LNRF, ao dispor sobre normas gerais aplicáveis à regularização fundiária urbana, o legislador federal exerceu a competência constitucional para a disposição de normas gerais de direito urbanístico e de proteção do meio ambiente,⁶⁵ alterando, inclusive, o regime jurídico dos bens públicos de todos os entes federativos, além de positivar obrigações e deveres fundamentais de cunho interfederativo para o desenvolvimento de políticas públicas fundiárias.

Destarte, o §2º do art. 11 da LNRF apresenta natureza de norma geral de direito urbanístico.

3.5 Duas problemáticas satelitárias

A legislação da União, editada no exercício da competência legislativa de disposição sobre normas gerais de direito urbanístico, é vinculante em relação à atividade legislativa dos demais entes federativos.⁶⁶ A regularização fundiária urbana, enquanto diretriz, sem qualquer dúvida (adotando-se a posição restritiva), mas também enquanto instrumento da política urbana (adotando-se uma corrente ampliada), é uma norma geral de direito urbanístico e de ordem pública, porém não é inteiramente regulamentada de forma minudente pelo Estatuto da Cidade.

A partir de 2017, em definitivo, a disciplina geral da diretriz e do instrumento da regularização fundiária urbana está concentrada no Título II da LNRF, que, na nossa concepção, também apresenta a natureza de norma geral, seja por definição de seu próprio art. 9º, seja porque está em comunicação com o Estatuto da Cidade, especialmente o §2º do art. 11 da LNRF.

Diante disso, por força do princípio federativo, exercida a competência constitucional de disposição de normas gerais pela União, cumpre indagar a permanência da validade ou da eficácia de normas estaduais em dissonância, como é o caso das Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009, especificamente no que restringe ao estabelecimento de requisito temporal para a regularização fundiária urbana.

Para responder a essa pergunta pela via metodológica dos critérios formais de solução de conflitos normativos, considerando que o critério hierárquico não se apresenta viável, deve-se levar em conta a repartição de competências constitucionais a fim de resolver duas problemáticas satelitárias: estaria o legislador estadual, em contraposição às normas gerais de direito urbanístico acerca da regulamentação da diretriz e do instituto da regularização fundiária de interesse social, autorizado a expedir norma com delimitação geográfica (Bacias Hidrográficas do Guarapiranga

⁶⁵ Constituição da República, art. 24, I, e §1º.

⁶⁶ Não por hierarquia entre as legislações, mas por determinação da Constituição da República, norma de sobreposição do ordenamento jurídico perante a qual as leis guardam dever de compatibilidade, sob pena de invalidade.

e da Represa Billings), à guisa de conferir tratamento específico? Quais seriam os limites das normas gerais de direito urbanístico de âmbito estadual? Refletiremos essas questões à luz do critério da especialidade. Diante da resposta ao item anterior, qual a consequência jurídica da edição de norma geral de direito urbanístico ulterior sobre norma estadual com ela conflitante? Para responder a essa indagação, utilizaremos o critério da cronologia.

3.6 Do critério da especialidade

As normas federais e as normas estaduais não estão no mesmo plano federativo. Assim, a regra geral “*lex specialis derogat generali*” (lei especial revoga lei geral) encontra temperamentos em nosso ordenamento jurídico. A competência legislativa, em relação ao direito urbanístico, é concorrente. Desse modo, natural a coexistência de normas federais e estaduais sobre a mesma matéria. Entretanto, é preciso que as normas convivam harmoniosamente. Nesse sentido, é preciso recorrer a critérios de proporcionalidade e razoabilidade para definir os limites da edição de normas de direito urbanístico de abrangência regional em face das normas de abrangência nacional.

De certo, as Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009 apresentam uma pertinência geográfica. Sua “especialidade” é tanto espacial quanto circunstancial, visto que, além de abranger um conjunto de municípios,⁶⁷ ambas estão preocupadas com a qualidade de água potável, consumida pela população da RMSP (Região Metropolitana de São Paulo). À parte de sua dimensão puramente ambiental, no que é pertinente à regularização fundiária, instituto de direito urbanístico, referidas leis estaduais, diante da abrangência plurimunicipal, constituem-se normas gerais de direito urbanístico regional ou de segundo nível, visto que ainda admitem o exercício da competência legislativa municipal, normas de terceiro nível.⁶⁸

Na esteira da lição de Martins, salienta-se que, diante da competência concorrente,⁶⁹ é absolutamente constitucional a edição de normas regionais de direito urbanístico, diante do princípio da igualdade, que permite ao legislador estadual, por força das particularidades, atribuir disciplina que atribua aos bens tutelados pelo ordenamento maior e mais eficiente proteção jurídica. Entrementes, de outro lado, há o princípio da segurança jurídica, que dá sustento à competência da União para a edição de normas gerais (normas urbanísticas de primeiro nível). Assim, cumpre ao legislador federal atribuir uniformidade ao tratamento de determinadas matérias, dentre as quais o direito urbanístico e, por conseguinte, a política

⁶⁷ São Paulo, Itapeverica da Serra e Embu-Guaçu, no caso da Represa Guarapiranga; Rio Grande da Serra, Diadema, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, no caso da Represa Billings.

⁶⁸ Classificação de Martins (2016, p. 126-127).

⁶⁹ Prevista no art. 24, §§1º e 2º, da Constituição da República.

de regularização fundiária; aos demais entes federativos, cumpre editar normas que levem em consideração particularidades regionais (normas de segundo nível) e locais (normas de terceiro nível), em caráter, sublinhe-se, suplementar⁷⁰ e integrativo.⁷¹

Dessa forma, não se questiona a constitucionalidade das Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009, na sua integralidade.⁷² Exerce bem o legislador estadual a sua competência legislativa concorrente ao levar em consideração as particularidades dos Reservatórios Guarapiranga e Billings para a criação de critérios de zoneamento ambiental-urbanístico.

Por outro giro, a competência dos estados, para a edição de normas regionais de direito urbanístico, encontra limites nas regulamentações gerais encontradas nas legislações federais. Como já salientado nos capítulos destinados ao levantamento normativo das legislações federais pertinentes, a LNRF admite a regularização fundiária de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de proteção de mananciais definidas pelo Estado, equiparando, nesse particular, com o regime atribuído pelo Código Florestal às Áreas de Preservação Permanente, desde que observados rígidos requisitos, dentre os quais a comprovação técnica de melhoria das condições ambientais.

Não há na LNRF, salvo para a utilização do instrumento urbanístico da legitimação fundiária, ou no Código Florestal requisitos temporais de constituição de núcleos informais. Por outro lado, as leis estaduais examinadas paralisam, no tempo (ano de 2006) e no espaço (Represas Guarapiranga e Billings), o desenvolvimento de política de regularização fundiária e emprego de seus instrumentos urbanísticos em áreas de proteção de mananciais, contrariando norma geral de direito urbanístico superveniente.

Diante do regime constitucional de distribuição de competências legislativas em matéria urbanística, a norma regional de direito urbanístico não apresenta potencialidade para negar vigência, no tempo e no espaço, de norma geral de direito urbanístico, devendo, nesse tocante, ceder em relação à previsão da legislação federal. Em outros termos, normas regionais ou locais não podem dispor em sentido contrário à norma federal. As Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009 mantêm a sua vigência, salvo, respectivamente, seus arts. 44 e 77, que, diante da superveniência de lei federal (suprimento de uma anterior omissão legislativa), editada para a disciplina geral do instituto da regularização fundiária urbana em

⁷⁰ Constituição da República, art. 24, §2º.

⁷¹ Constituição da República, art. 24, §§3º e 4º.

⁷² Assim, sequer se questionam os critérios dessas leis para a definição de áreas como Áreas de Restrição à Ocupação (ARO), Áreas de Ocupação Dirigida (AOD), Áreas de Recuperação Ambiental (ARA) e Áreas de Estruturação Ambiental do Rodoanel (ERA) – esta última apenas disciplinada pela Lei nº 13.579/2009 –, tampouco a reserva do PRIS às ARA de modalidade 1.

áreas de proteção de mananciais, têm cessada a sua eficácia. O conflito normativo, com efeito, não é operado no plano da validade, mas no da eficácia.⁷³

3.7 Do critério cronológico

Pela via metodológica formal, falta revolver a última problemática satelitária: qual a consequência jurídica da edição de norma geral de direito urbanístico ulterior sobre norma estadual com ela conflitante?

No que tange às regras constitucionais gerais de repartição de competências legislativas, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades.⁷⁴ O exercício da competência plena pelos estados depende, portanto, de uma omissão legislativa da União no sentido de editar normas gerais. Esse vácuo normativo, contudo, pode ser suprido *a posteriori*. Essa problemática de sucessão de leis no tempo não passou despercebida ao constituinte:⁷⁵ a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.⁷⁶

Em síntese, além dos critérios federativo e da especialidade, também se vislumbra uma sucessão de normas no tempo, de modo a analisar a influência das normas ulteriores sobre as demais: quanto à influência da LNR⁷⁷ sobre as legislações estaduais, é possível concluir que os artigos 44 da Lei Estadual nº 12.233/2006 e 77 da Lei Estadual nº 13.579/2009 perderam a possibilidade de produzir efeitos ou, em outras palavras, tiveram sua eficácia suspensa ante o bloqueio da competência dos estados para a edição de normas gerais ante o exercício dessa competência pela União.

4 Do critério material

À guisa de advertência, é preciso antever uma hipótese argumentativa que merece, de pronto, ser rechaçada. Poder-se-ia argumentar que o congelamento urbanístico, implementado pelas leis estaduais, por meio do estabelecimento de requisitos temporais para a regularização fundiária em áreas de proteção a mananciais, teria

⁷³ Como observa Ferraz Jr., “o problema das antinomias tem, para a dogmática, relevância prática que não só se refere à dinâmica do sistema em termos de cessação de validade, mas também repercute sobre a questão da eficácia” (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*: técnica, decisão, dominação. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 175).

⁷⁴ Constituição da República, art. 24, §2º.

⁷⁵ Constituição da República, art. 24, §§3º e 4º.

⁷⁶ Como leciona Branco: opera-se um bloqueio de competência, “uma vez que o estado não mais poderá legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali”; “caberá ao Estado, depois disso, minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional” (MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 804-805).

⁷⁷ Especialmente o art. 11, §2º, e modificação do art. 64 do Código Florestal.

por fundamento a proteção eficiente do meio ambiente, em detrimento do direito à moradia, e o desestímulo à manutenção ou à expansão dos núcleos urbanos informais nessas áreas – é inegável que as leis estaduais restringem, de forma mais severa se comparadas às leis federais, a regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados localizados em áreas de proteção a manancial ao limitar o PRIS aos assentamentos implantados até 16.01.2006 ou 31.12.2006.

Essa hipótese argumentativa encontra dois obstáculos bastante sólidos:

- (1) A informalidade fundiária não é um fenômeno urbano transitório, mas, ao revés, é característico do processo de urbanização brasileiro, de modo a desafiar, permanentemente, políticas públicas de regularização. Nesse particular, formula-se uma indagação: o estabelecimento de limites temporais são constitucionalmente compatíveis com os direitos fundamentais à moradia (sob a perspectiva objetiva) e à igualdade (sob a perspectiva negativa: não ser submetido a discriminações desarrazoadas) e os objetivos republicados previstos no art. 3º da Constituição da República?
- (2) A regularização fundiária de núcleos urbanos situados em áreas de proteção a mananciais não apenas é instrumento protetivo/realizador do direito à moradia da população de baixa renda, mas também do direito, de todos, ao meio ambiente equilibrado, pois subordinada está à elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais, em relação à situação de ocupação informal anterior. Comprovado tecnicamente que a Reurb trará melhorias nas condições ambientais e condições mais dignas de habitabilidade e segurança às moradias, resta perguntar: sustenta-se o congelamento fundiário?

Pretende-se a resposta a essas duas perguntas neste capítulo do estudo.

Boa parte da população brasileira se vê compelida a recorrer a processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia, pois está excluída do mercado imobiliário formal. Assim, apenas consegue acessar tais bens, via de regra, em áreas pouco interessantes ao mercado, como aquelas de proteção ambiental.⁷⁸ A despeito disso, é fato que o tempo criou direitos para os ocupantes dos núcleos urbanos consolidados desde 2006 – são 13 (treze) anos de ausência de políticas públicas habitacionais de caráter inclusivo (destinadas à população de baixa renda) e de abandono de propriedade, seja pelo Estado (bens públicos), seja por particulares. A consolidação desses assentamentos enseja um dever de agir do poder público.

⁷⁸ Esse fenômeno também se verificou nas áreas de mananciais da Região Metropolitana do Estado de São Paulo, como demonstram os estudos de Ferrara (Urbanização de assentamentos precários em áreas de mananciais: um balanço da atuação do poder público e os desafios que permanecem na região metropolitana de São Paulo. *Oculum Ens.*, v. 15, p. 413-435, 2018. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/4192/2708>. Acesso em: 22 mar. 2019).

Diante disso, é possível concluir que o estabelecimento de marcos temporais rígidos de reconhecimento de existência ou consolidação de núcleos urbanos informais, para o fim de regularização fundiária, ainda que em áreas de restrição ambiental, ofende, ao menos, dois direitos fundamentais, empregados aqui como paradigmas para aferição de constitucionalidade da legislação ordinária estadual: (1) direito fundamental à moradia, mormente em sua perspectiva objetiva; (2) direito fundamental à igualdade. Há, ainda, outro importante paradigma constitucional, que é o (3) direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

4.1 Do direito à moradia na perspectiva objetiva

O direito à moradia encontra assento constitucional.⁷⁹ Cumpre ressaltar que várias legislações nacionais⁸⁰ trataram, direta ou indiretamente, do tema da regularização fundiária no Brasil, ainda que sem muita amplitude, mas pode-se afirmar que foi a reforma urbana preconizada pela Constituição que elevou a matéria ao *status* fundamental, a partir do qual se pode e deve interpretar toda a legislação (CORREA, 2018).

Além de sua dimensão subjetiva, vislumbra-se outro prisma, de natureza objetiva do direito à moradia. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais acentua o dever de proteção, em face de ameaças e de lesões, por parte do Estado (relação vertical) e particulares (relação horizontal). O exercício do direito à moradia, especificamente, exige a atuação estatal positiva, no sentido de realização de diversas prestações voltadas à sua satisfação, dentre elas o dever de promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos informais consolidados, compreendida como política.⁸¹ A concretização desse direito exige, portanto, a execução de uma política pública de regularização fundiária integrada por todos os entes federativos na busca da implementação dos objetivos republicanos.⁸²

Diante do exposto, não cumpre ao Estado, seja por seu Poder Executivo ou por seu Poder Legislativo, definir marcos temporais rígidos para a política de regularização fundiária ou limitar, no tempo ou no espaço, a utilização de instrumentos e programas fundiários, sob pena de ofender o dever de proteção que lhe cumpre em decorrência da perspectiva objetiva do direito à moradia. A informalidade urbana

⁷⁹ No artigo 6º da Constituição da República, que o prevê, dentre os direitos fundamentais, como direito social (Emenda Constitucional nº 26, de 2000).

⁸⁰ Como já salientado antes: Lei nº 10.257/2001; antes, a Lei Federal nº 11.977/2009, Lei do Programa Minha Casa Minha Vida; e, agora, a Lei Federal nº 13.465/2017.

⁸¹ Especialmente a regularização fundiária de interesse social é um dos vetores aptos a concretizar o direito humano à moradia adequada.

⁸² Conferir: LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 15.

não é um episódio trágico a provocar normatividade de exceção. Ao revés, integra, visceralmente, o processo de expansão urbana brasileiro, de modo a exigir políticas públicas permanentes.

4.2 Princípio da igualdade

O princípio da igualdade, de seu turno, também encontra previsão constitucional.⁸³

A igualdade, como cediço, não se basta ao seu aspecto formal: a igualdade perante a lei. Além disso, o direito à igualdade também se revela no aspecto material (aproximando-se do postulado da justiça), igualdade na lei e proteção especial destinada a certos grupos populacionais que guardam, em relação a terceiros, alguma relação de desnível ou, na sua forma mais gravosa, de vulnerabilidade, diante de determinados fatores, de ordem econômica, social, cultural, ou decorrentes de preconceito ou discriminação em relação à etnia, cor, classe social, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, entre tantos outros fatores de vulneração. Diante desse quadro não isonômico está o direito autorizado a realizar discriminações positivas a fim de anular ou mitigar fatores de vulnerabilidade e permitir à pessoa vulnerada ou vulnerável a dignidade e a plenitude de suas condições para a busca de sua felicidade e da realização de seu projeto de vida.

A igualdade ingressa, por fim, em sua terceira fase (viés promocional).⁸⁴ À luz da festejada lição de Bandeira de Mello,⁸⁵ “a Lei não deve ser fonte de privilégios ou de perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”. Discriminações legislativas são juridicamente toleráveis. Nem todas, há limites à função de discriminar. Há hipóteses nas quais as discriminações estão sustentadas por legítimos *discrímens* (ou fatores discriminatórios).⁸⁶

⁸³ Constituição da República, art. 5º, *caput*.

⁸⁴ Segundo Sarlet (2013, p. 541), essa fase “caracteriza a evolução do princípio no âmbito do constitucionalismo moderno, passou a ser referida a um dever de compreensão das desigualdades sociais, econômicas, e culturais, portanto, no sentido do que se convencionou chamar de uma igualdade social ou de fato, embora também tais termos nem sempre sejam compreendidos da mesma forma”.

⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 10.

⁸⁶ Bandeira de Mello adverte, nesse sentido, que “as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a particularidade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com os interesses prestigiados na Constituição” (MELLO, 2014, p. 17).

Adotando-se a metodologia do célebre publicista, é possível asseverar o seguinte:

- (a) Há uma clara discriminação temporal. Uma parcela de ocupantes, cujos núcleos foram verificados em ARA 1 no ano de 2006, pode ter acesso a uma política de regularização fundiária, por PRIS, desde que observados outros requisitos previstos em legislações estaduais e federais. Outra parcela da população moradora de núcleos urbanos situados em áreas de proteção ambiental, também consideradas ARA 1, nas bacias hidrográficas dos Reservatórios Billings e Guarapiranga, por terem lá se estabelecido após 2006, ainda que observados os demais requisitos previstos nas legislações estaduais e federais, não pode ter acesso ao PRIS.
- (b) A justificativa para a discriminação é puramente temporal – não se está aqui questionando outros requisitos previstos em legislações estaduais ou federais. Não há racionalidade no traço desigualador acolhido (cisão temporal: antes e depois de 2006). Não há fundamento lógico para políticas de congelamento urbanístico, justamente porque a informalidade não é um fenômeno urbano efêmero ou sazonal. Ocupantes que se estabeleceram após o ano de 2006 nas áreas qualificadas como ARA 1 recebem, pela legislação estadual, em dissonância com legislação federal superveniente, tratamento desprivilegiado sem qualquer justificativa razoável ou proporcional.
- (c) Por fim, “impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional”.⁸⁷ Nesse tocante, à luz do direito à moradia, que guarda uma importante perspectiva objetiva, materializada em exigências de atuação estatal, fica escancarada a desvinculação do fundamento temporal em face dos deveres fundamentais do Estado na promoção de programas habitacionais inclusivos e de regularização fundiária de interesse social.

Não obstante essas considerações, para o prosseguimento da argumentação, é necessário analisar a problemática levando-se em consideração outro bem fundamental envolvido. A regularização fundiária dos núcleos informais situados em ARA 1 nas bacias hidrográficas da Billings e da Guarapiranga exige, para seu enquadramento como PRIS, estudos técnicos que comprovem melhorias ambientais, comparadas à situação informal anterior. Atendido esse requisito, não se vislumbra, na ordem constitucional, qualquer outro valor fundamental que suporte o *discrímen* temporal.

⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 23.

4.3 Da prevalência da comprovação técnica das melhorias ambientais

É necessário investigar a relação existente entre os dois bens fundamentais considerados neste estudo, quais sejam, o direito fundamental à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado,⁸⁸ bem como quais são as possibilidades de proteção de ambos por meio do instrumento da regularização fundiária urbana, que, além de um importante instrumento da política urbana,⁸⁹ também é um dos instrumentos, previstos em legislação ambiental (Código Florestal), de preservação e melhoria de condições do meio ambiente, ainda que em áreas de especial atenção, como são as mananciais.

Referido problema apresenta graus diversos de complexidade analítica. Parte-se de uma ideia fundamental: não há uma necessária e integral antítese entre a promoção do direito à moradia de pessoas de baixa renda e a proteção de áreas de manancial – a resolução dos aparentes conflitos também passa por soluções intermediárias.

Segundo Fernandes,⁹⁰ um insuperável conflito (“tudo ou nada”) consubstanciará uma falsa questão, pois os dois valores (moradia e meio ambiente) são direitos fundamentais constitucionalmente protegidos. Apresentam, com efeito, natureza axiomática e principiológica, a desafiar outra espécie de interpretação: a compatibilização desses dois direitos diante do que é possível na realidade fática das cidades, e não de cenários hipotéticos ideais, que normalmente estão distantes da situação real que pode ser alcançada. Melo⁹¹ sublinha que a regularização fundiária “tem em sua essência a proteção jurídica do meio ambiente urbano, superando o falso conflito bradado para impedir a implantação da ação de regularizar”. E arremata: “Não há moradia adequada se não houver preservação ambiental”.

Nota-se, portanto, que a regulamentação dos parâmetros para a regularização fundiária em áreas de manancial representa justamente a compatibilização entre os dois direitos constitucionalmente protegidos por meio da indicação das medidas concretas necessárias para mitigar o valor constitucional atingido. No caso em questão, reconheceu-se, tanto no âmbito federal quanto estadual, que a proteção ao meio ambiente e a garantia do direito à moradia, no contexto de ocupações urbanas em áreas ambientalmente frágeis, como os mananciais, poderão ser

⁸⁸ Constituição da República, art. 225.

⁸⁹ Realizador dos direitos fundamentais à moradia e, também, à cidade, no seu sentido de participação na formação e transformação do espaço urbano.

⁹⁰ FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁹¹ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio de regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 103.

compatibilizadas pela aplicação de um importante instrumento da política urbana: a regularização fundiária, que apresenta, como já salientado, uma dimensão ambiental (mitigação dos danos aos bens ambientais).⁹²

Conclui-se, portanto, que a Lei Federal nº 13.465/2017, ao permitir a regularização fundiária de assentamentos em áreas de manancial, nos termos do art. 64 do Código Florestal, ou seja, condicionada à obtenção de melhorias nas condições ambientais na área das mencionadas bacias hidrográficas, é a norma que melhor defende o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado; em oposição à situação de aplicação dos arts. 44 e 77 das Leis Estaduais nº 12.233/2.006 e 13.579/2.009, que impossibilitam a regularização de tais assentamentos após o marco temporal neles delimitado por meio do PRIS (Programa de Recuperação de Interesse Social), o que acaba por inviabilizar por completo a regularização de tais assentamentos, pois as exigências legais seriam incompatíveis com as características de núcleos urbanos extremamente vulneráveis, compostos por população de baixa renda.

5 Conclusão

Diante do exposto neste artigo, é possível apresentar a solução da problemática formulada a partir de critérios formais e materiais.

Não há hierarquia entre a LNRF e Código Florestal, de um lado, e as Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009, de outro. O critério da hierarquia deve ser reformulado à luz do regime constitucional de distribuição de competências legislativas entre os entes federativos. A hierarquia que se vislumbra, com efeito, é entre a Constituição da República e as demais legislações.

Nessa toada, a Constituição da República atribuiu a todos os entes federativos a competência para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico e florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, porém reservou à União a competência para editar normas gerais. *A contrario sensu*, o constituinte reservou aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência legislativa para

⁹² Nesse ponto, Ferrara e Denaldi demonstram como, nas últimas duas décadas, a dimensão ambiental começou a ser incorporada nos programas de urbanização de favelas, destacando a criação e a aplicação de marcos regulatórios que visam à promoção da regularização fundiária em assentamentos localizados em áreas urbanas ambientalmente protegidas. Mencionadas autoras apontam que o objetivo da recuperação ambiental norteou a edição das leis estaduais que criaram as áreas de proteção das Bacias do Guarapiranga e da Reserva Billings e, por meio delas, se consolidou a noção de que a recuperação ambiental do manancial dependia, ainda que em parte, das obras de urbanização dos assentamentos precários (DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. A dimensão ambiental na urbanização de assentamentos. *Ambient. Soc.*, São Paulo, v. 21, e01950, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2018000100315&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 mar. 2019. Epub 08-Out-2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0195r0vu18l1ao>).

editar normas específicas, a depender da abrangência do interesse (regional ou local). A regularização fundiária urbana (nada obstante guardar uma dimensão ambiental) é um instituto de direito urbanístico. Dessa forma, o estudo da repartição constitucional de competências deve sofrer um recorte analítico: regime de competências legislativo-urbanísticas. Adotando-se uma corrente mais estrita, indubitavelmente, as diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, dentre as quais a regularização fundiária (art. 2º, XIV) e o Capítulo I do Título II da LNRF, são normas gerais de direito urbanístico. A definição do §2º do art. 11 da LNRF, como norma geral de direito urbanístico, não é suficiente para dissolver a problemática.

O critério da especialidade também deve ser tomado com reservas. É natural a coexistência de normas federais e estaduais sobre a mesma matéria diante da competência legislativa concorrente. Entretanto, não é correto o raciocínio de prevalência da lei estadual sobre a lei federal por guardar especialidade. É certo que as Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009, dedicadas às Bacias Hidrográficas dos Reservatórios Guarapiranga e Billings, apresentam uma pertinência espacial (plurimunicipal) e circunstancial (qualidade da água potável consumida pela RMS). Dessa forma, apresentam natureza de normas gerais de direito urbanístico regionais. O exercício da competência estadual guarda compatibilidade constitucional desde que observados limites, delineados justamente pelas normas gerais de direito urbanístico (a omissão legislativa federal permite aos Estados o exercício pleno da competência em segundo nível).

Especificamente, no particular das disposições acerca da regularização fundiária de interesse social em áreas de proteção ambiental, considera-se válida a previsão, pelas leis estaduais, de requisitos, pertinentes à proteção da qualidade da água potável, a partir de zoneamentos ambientais-urbanísticos. Por outro lado, as Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009 paralisam, no tempo (ano de 2006) e no espaço (Represas Guarapiranga e Billings), o desenvolvimento de política de regularização fundiária e emprego de seus instrumentos urbanísticos em ARA 1, contrariando norma geral de direito urbanístico superveniente (LNRF e Código Florestal). As leis estaduais não apresentam o condão de paralisar a eficácia de normas gerais de direito urbanístico. É nesse particular que se questiona a manutenção dos efeitos dos artigos 44 e 77, respectivamente das Leis Estaduais nº 12.233/2006 e 13.579/2009, diante da superveniência de leis federais em sentido contrário (não previsão de marcos de congelamento urbanístico).

O conflito entre as normas, diante do disposto na Constituição da República, é dissolvido no plano da eficácia: os artigos 44 da Lei Estadual nº 12.233/2006 e 77 da Lei Estadual nº 13.579/2009 perderam a possibilidade de produzir efeitos ou, em outras palavras, tiveram sua eficácia suspensa ante o bloqueio da competência dos estados para a edição de normas gerais ante o exercício dessa competência pela União, a partir da promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, que, de seu turno, operou modificações no Código Florestal.

A resposta à problemática eleita não reclama apenas critérios formais de resolução de antinomias normativas. Para uma solução integral, mister se faz emergir também na dimensão material, isto é, na ponderação dos interesses, valores, princípios e direitos fundamentais envolvidos, com vistas a permitir uma interpretação adequada da diretriz e do instrumento da regularização fundiária e, além disso, suas potencialidades e limites. Para tanto, dedica-se o item específico do presente estudo a analisar o conflito normativo à luz de um critério material: o critério da prevalência da norma que melhor tutele os bens fundamentais (moradia e meio ambiente).

Há argumentação no sentido de que o congelamento urbanístico, implementado pelas legislações estaduais, inibindo-se a realização de regularização fundiária, por PRIS, em ARA 1 das Bacias Hidrográficas dos Reservatórios Billings e Guarapiranga teria por fundamento a proteção eficiente do meio ambiente. Essa hipótese não se sustenta ao ser analisada à luz dos direitos fundamentais envolvidos (moradia e meio ambiente equilibrado) e do princípio da igualdade. Por ser constitutivo do processo de formação do espaço urbano, não há sentido na fixação de marcos temporais restritivos à implementação de regularização fundiária urbana, que deve assumir a natureza de política pública permanente. Assim caminhou o legislador federal, que reduziu a fixação de marcos temporais apenas a instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária específicos (legitimação fundiária e concessão de uso especial para fins de moradia).

Demonstrou-se neste artigo que a manutenção de marcos temporais restritivos não subsiste diante da lei federal superveniente, seja por critérios formais, seja por critérios materiais. Pelo último aspecto, o congelamento urbanístico ofende o direito à moradia, mormente em sua perspectiva objetiva, da qual se extrai o dever de promoção do Estado no sentido de promover regularização fundiária de assentamentos informais consolidados, compreendida como política pública, com vistas a atingir tanto as diretrizes da política urbana quanto os objetivos republicanos.

Por fim, o congelamento urbanístico afronta o princípio da igualdade. A discriminação realizada entre ocupantes na mesma situação fática, situados em ARA 1, é operada por uma racionalidade temporal que não se alça a *discrímén* legítimo. A uma, porque a informalidade fundiária não é um fenômeno provisório ou sazonal, de modo a exigir, permanentemente, do Estado a promoção de políticas de regularização fundiária. A duas, porque o tratamento diferencial não encontra respaldo em valores acolhidos pela Constituição. A comprovação técnica das melhorias ambientais, comparadas à situação informal *a quo*, por melhor tutelar o direito ao meio ambiente equilibrado, deve prevalecer em detrimento dos marcos de congelamento urbanístico.

Em remate, seja por critérios formais, seja por critérios materiais, a LNRF, no que tange à extensão eficaz do instrumento da regularização fundiária, desvinculada de marcos temporais rígidos (a não ser para o emprego do instrumento

da legitimação fundiária) sobre áreas de proteção de mananciais, prevalece em relação às legislações estaduais examinadas, desde que comprovada a melhoria ambiental comparada à situação de ocupação informal anterior.

Urban land regularization in water protection areas: overcoming temporal obstacles provided for state legislation

Abstract: This article has a fundamental problem: the possibility of overcoming obstacles provided for in the legislation of São Paulo for the land regularization of informal urban settlements located in areas of spring protection, due to the new national landmarks framework. After examining the legislation, a normative conflict is identified. First, the solution of the conflict is sought through formal methods. However, the material criterion consistent with the prevalence of the standard that best protects fundamental goods is adopted. It concludes the urban “freezing” provided for in the state legislation does not exceed the formal sieves and incorporated materials, prevailing the applicable general rules.

Keywords: Housing. Environment. Land regularization. Wellsprings.

Referências

- ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução de Ari Marcelo Solon. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2011.
- DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. A dimensão ambiental na urbanização de assentamentos. *Ambient. Soc.*, São Paulo, v. 21, e01950, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2018000100315&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 mar. 2019. Epub 08-Out-2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc01950vu1811a>.
- FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- FERRARA, Luciana Nicolau. Urbanização de assentamentos precários em áreas de mananciais: um balanço da atuação do poder público e os desafios que permanecem na região metropolitana de São Paulo. *Oculum Ens.*, v. 15, p. 413-435, 2018. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/4192/2708>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico*. Volume 4. São Paulo: Imprensa Oficial, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

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

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NINO, Carlos Santiago. *Introdução à análise do direito*. Tradução de Denise Matos Marino. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

SAULE JR., Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

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

FERREIRA, Allan Ramalho; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de; FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade. Regularização fundiária urbana em áreas de proteção de manancial: superação de obstáculos temporais previstos na legislação estadual. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 179-202, jul./dez. 2022.

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)¹

Rodrigo Silva

Arquiteto e Urbanista. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN). Pesquisador do Observatório das Metrópoles Núcleo Natal (Brasil). ORCID: 0000-0003-0356-4816.

Ruth Maria da Costa Ataíde

Arquiteta e Urbanista. Professora Doutora do Departamento de Arquitetura (DARQ/UFRN) e Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles Núcleo Natal (Brasil).

Resumo: As Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECG) são áreas com normas próprias para seu uso e ocupação, demarcadas no Plano Diretor de Natal de 1994, confirmando e ampliando uma estratégia de proteção da paisagem constante no marco regulatório urbanístico e ambiental do município desde finais da década de 1970. Elas resultam da reação dos movimentos sociais aos impactos da consolidação da indústria do turismo na época, em especial os associados ao incremento da verticalização na orla e a intensificação do seu processo de ocupação. Portanto, este artigo trata da trajetória e efetivação do instrumento no município de Natal/RN, destacando os atos de mutilação jurídica que o afetaram no recente processo de revisão do plano diretor. A discussão toma por base a análise das estratégias de proteção até então adotadas e os impactos negativos decorrentes das alterações propostas na revisão. Tal análise demonstra que, na perspectiva da proteção da paisagem e do meio ambiente, o processo apresenta graves ameaças à paisagem natalense, afetando a permanência de algumas referências histórico-culturais locais.

Palavras-chave: Gestão urbana. Plano Diretor de Natal. Paisagem. Zona costeira. Natal/RN.

Sumário: 1 Introdução – 2 Áreas Especiais de Controle de Gabarito no Plano Diretor de Natal – 3 O processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022) – 4 Considerações finais – Referências

¹ Este artigo é um aprofundamento e atualização do artigo *As Áreas Especiais de Controle de Gabarito no município de Natal/RN: uma experiência de gestão urbana sócio e ambientalmente sustentável*, apresentado e inserido nos Anais do IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – ENEPCP, na sessão temática nº 18, Gestão Urbana e Políticas Públicas Ambientais.

1 Introdução

Os planos diretores são definidos como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF 1988).² Reforçando essa diretriz, o Estatuto da Cidade (EC), que regulamenta o capítulo da política urbana brasileira – artigos 182 e 183 –, destaca o plano diretor como um instrumento de planejamento municipal que deve observar e detalhar as formas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, englobando o seu patrimônio paisagístico.³ Dessa forma, a política urbana brasileira estabelece constitucionalmente a importância da preservação do meio ambiente e da paisagem com valor imprescindível para o desenvolvimento urbano.

Nessa perspectiva, destaca-se a trajetória do município de Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, na construção de um planejamento urbano que estabelece a preservação do meio ambiente e da paisagem como uma prioridade na gestão socioambientalmente sustentável. O município está localizado no litoral nordestino brasileiro, caracterizado pela presença de cordões dunares e margeado pelo rio Potengi e pelo Oceano Atlântico. Esses elementos naturais se impõem como barreira à ocupação por assentamentos humanos em grande parte de seu território.⁴ Em razão disso, essas referências cênico-paisagística e ambientais têm sido objeto de proteção pelos instrumentos de planejamento e gestão urbana do município desde finais da década de 1970. As mesmas são resultado da reação da cidadania aos impactos da consolidação da então emergente indústria do turismo, como o incremento da verticalização e a intensificação do seu processo de ocupação da orla.⁵ As propostas dos movimentos sociais – a maioria territorializada nas comunidades vulneráveis da orla – fomentaram essa discussão.

O Plano Diretor de Natal de 1984 (PDN 1984)⁶ introduziu os primeiros instrumentos aplicados à proteção da paisagem do município com a criação das Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZET) a partir dessas discussões. Outras iniciativas anteriores – como a delimitação de uma dessas frações da orla de Ponta Negra como Área Non Aedificandi (ANA) –, porém, já evidenciavam o movimento

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Capítulo II Da Política Urbana, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

³ BRASIL. Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁴ ARAÚJO, V. D. D. *Caracterização geológica tridimensional e monitoramento de dunas no litoral oriental do Rio Grande do Norte*. Dissertação (Mestrado em Geodinâmica e Geofísica) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Natal, 2006.

⁵ DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 187.

⁶ NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

em prol da proteção das especificidades dessas paisagens, conforme as diretrizes do EC. Essa trajetória demonstra, assim, uma preocupação com a permanência de padrões construtivos que valorizem tais especificidades do território natalense e resguardem as comunidades vulneráveis residentes na orla, também demarcadas pelo PDN como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).⁷

Esses territórios ainda hoje apresentam um padrão de ocupação que corresponde às determinações normativas estabelecidas há quase 40 anos. Apesar da manutenção desse controle urbanístico, a gestão do padrão de ocupação continua sendo alvo de questionamentos de alguns agentes produtores do espaço, como os proprietários fundiários e os promotores imobiliários. Estes se colocam como antagonistas diretos das restrições incidentes sobre a orla do município, vistas por eles como barreiras ao desenvolvimento urbano.

Tomando essas relações como pano de fundo, este artigo apresenta uma discussão sobre a trajetória e efetivação do controle de gabarito no município de Natal/RN, destacando o processo de mutilação jurídica que o instrumento sofreu no processo de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007 (PDN 2007). Para cumprir com o objetivo, a discussão toma por base a análise das estratégias de proteção até então adotadas pelo PDN 2007, as alterações que foram aprovadas do Projeto de Lei (PL) nº 09/2021 e os impactos negativos decorrentes dessas alterações propostas, observando a sistematização dos instrumentos evidenciados no artigo.

O artigo está estruturado em duas partes: na primeira, expõem-se os instrumentos urbanísticos analisados, associando-os à gestão da paisagem do município e destacando a efetividade dos parâmetros aplicados à sua proteção. A segunda parte propõe uma discussão sobre o processo de revisão do PDN 2007 e as modificações incidentes nas AECGs, evidenciando as narrativas dos agentes produtores do espaço e como estas têm afetado a gestão desses territórios.

2 Áreas Especiais de Controle de Gabarito no Plano Diretor de Natal

O processo de estruturação de uma gestão urbana socioambientalmente sustentável no município de Natal constituiu-se como uma importante referência no quadro nacional após a aprovação do Plano Diretor de 1994 (PDN 1994).⁸ Alinhado

⁷ Conforme o art. 22 do PDN 2007, as AEIS “são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas a segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal”. NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 475.

⁸ NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

com os novos princípios da CF 1988, esse processo garantiu expressamente a participação ativa da sociedade civil organizada. Considerando que a política de desenvolvimento urbano é uma atribuição dos municípios, conforme disposto na CF, cabe a estes a responsabilidade de orientar a ocupação do solo no território, com a implementação de planos diretores e outros instrumentos de gestão associados.

As Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECGs) aparecem como um desses instrumentos de ordenamento urbano a partir do PDN 1994. Estas são definidas como “aquelas [áreas] que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico de trechos da cidade”.⁹ Atualmente, após a revisão em 2007, as AECGs aparecem no Capítulo II das Áreas Especiais.¹⁰ Sobre as mesmas, o PDN 2007, artigo 21, ainda acrescenta à definição a garantia de condições de bem-estar, a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade, ampliando os objetivos da demarcação desses territórios, e assim as define:

I - Orla Marítima, do Forte dos Reis Magos até o Morro do Careca, de acordo com as normas fixadas em leis específicas – ZET - 1, ZET - 2 e ZET - 3;

II - Entorno do Parque das Dunas, conforme delimitação estabelecida no Quadro 2 e Mapa, do Anexo I, partes integrantes desta Lei;

III - Área definida pelo perímetro estabelecido na margem esquerda do Rio Potengi, incluindo a Redinha – ZET - 4;

IV - Zonas de Proteção Ambientais – ZPAs, conforme as normas fixadas em leis específicas.¹¹

Para a discussão proposta neste artigo, são destacados os conteúdos dos incisos I a III: as Áreas Non Aedificandi (ANA), descritas como um tipo específico de áreas especiais onde não é permitida a construção de estruturas fixas; e a Zona Especial Norte (ZEN), espacializada no Mapa 3 do Anexo II, mas sem referência no texto da respectiva lei. As Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), especificadas no inciso IV, não serão aqui tratadas, uma vez que as regulamentações já realizadas¹² não tomam o controle de gabarito como instrumento de preservação cênico-paisagística. Todos os instrumentos citados podem ser vistos espacializados na Figura 1 e tabulados no Quadro 1:

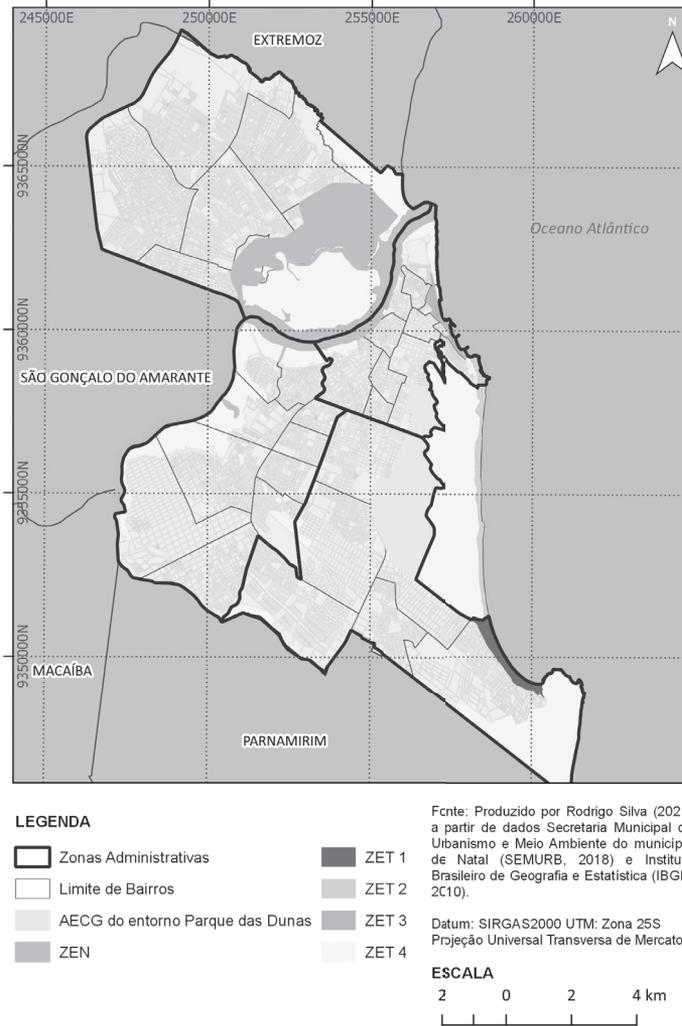
⁹ NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994. p. 7.

¹⁰ As Áreas Especiais são caracterizadas no artigo 20 do PDN 2007 como “porções da Zona Urbana situadas em zonas adensáveis ou não, com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo”. NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 474.

¹¹ NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 474-475.

¹² O município possui 10 ZPAs, das quais cinco estão regulamentadas. Nenhuma dessas regulamentações trata do controle de gabarito como eixo central para preservação cênico-paisagística. A exceção a essa regra é a regulamentação da ZPA 8, que compreende o ecossistema manguezal e Estuário do Potengi/Jundiá, na qual foram delimitadas diretrizes para a regulamentação da ZEN. A mesma, entretanto, se encontra inconclusa.

Figura 1 – Áreas Especiais de Controle de Gabarito do município de Natal



Fonte: Produzida pelos autores (2021).

Quadro 1 – As AECGs do município de Natal conforme o PDN 2007

	Área Especial	Ano de instituição	Localização (bairros)	Regulamentação
Áreas Especiais de Controle de Gabarito	ZET 1	1984	Ponta Negra	Lei nº 3607/1987
	ZET 2	1984	Via Costeira	Lei nº 4547/1994
	ZET 3	1984	Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis	Lei nº 3.639/1987
	Entorno do Parque das Dunas	1994	Tirol, Nova Descoberta, Lagoa Nova e Capim Macio	Lei Complementar nº 082/2007(1)
	ZET 4	2007	Redinha	-(2)
	ZEN	2007	Salinas, Potengi e Redinha	-(2)
Áreas <i>Non Aedificandi</i>	ANA de Ponta Negra	1979	Ponta Negra	Decreto Municipal nº 2236/1979

Fonte: Produzido pelos autores (2022) a partir de Natal (1979; 1987a; 1987b; 1994; 2007).

(1) Plano Diretor de Natal em vigor – PDN 2007.

(2) Não possui ainda regulamentação aprovada.

2.1 Minha terra tem dunas onde o vento canta: a gestão da paisagem no município de Natal

Natal ocupou posição de vanguarda nas discussões sobre a valorização do seu patrimônio natural na década de 1960. Em 1968, os estudos e propostas do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal (Plano Serete)¹³ evidenciaram os problemas urbanos decorrentes da ocupação do solo, acentuados desde a década de 1940 no contexto da Segunda Guerra Mundial. Com a intensificação do crescimento populacional devido aos fluxos migratórios, o município foi alvo de um *boom* na produção formal e informal de moradia, sem qualquer controle urbanístico ou ambiental até o final da década de 1960.¹⁴

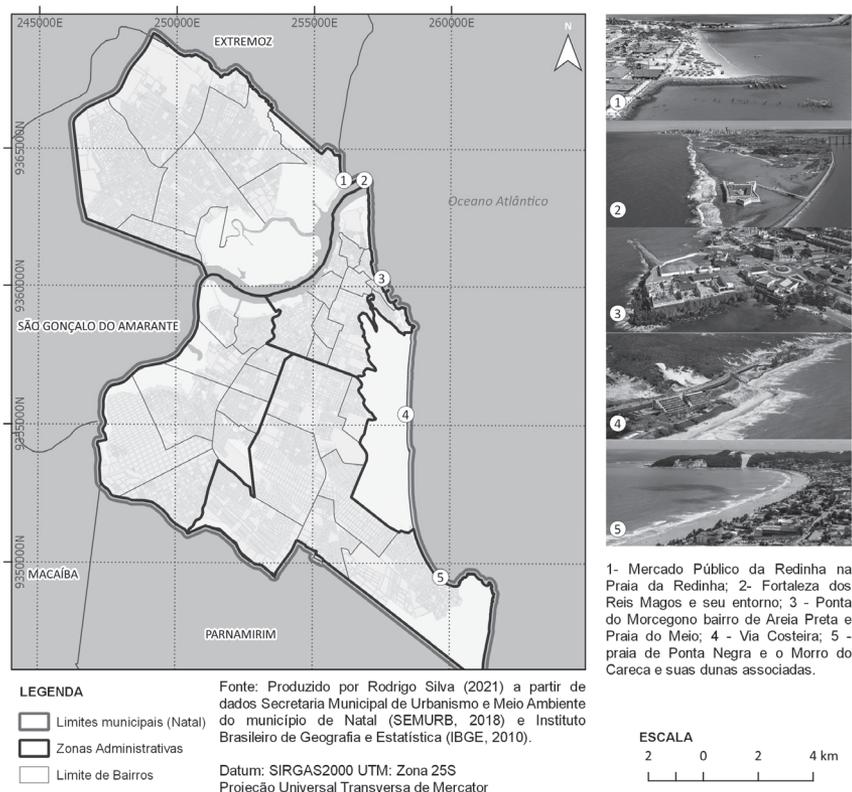
O Plano Serete, embora não executado, evidenciou as primeiras preocupações com os atributos ambientais do município, suas especificidades topográficas e belezas naturais, indicando a necessidade de sua proteção. Dentre os territórios citados, podemos destacar o sítio da Fortaleza dos Reis Magos, a sua paisagem

¹³ Elaborado pelo escritório Wilhelm Arquitetos Associados – Escritório Serete S.A. Engenharia.

¹⁴ ATAÍDE, R. M. D. C. *Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN*. Tese (Doutorado em Pensamiento Geográfico y Organization del Territorio): Barcelona, 2013, p. 393-394.

circundante até a Ponta do Morcego e a praia de Ponta Negra (Figura 2). Apesar do seu caráter excludente, despolitizado e centralizador,¹⁵ o plano já evidenciava o pontapé para a necessidade de uma gestão socioambientalmente sustentável, servindo de base, inclusive, para os primeiros planos diretores municipais, em 1974¹⁶ e 1984.¹⁷

Figura 2 – Natal e a paisagem de sua zona costeira em 2021



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de pinterest.com; praiamarnatal.com.br; canindesoares.com; praiasdenatal.com.br; e wikipedia.org. Acesso em: 28 jul. 2021.

O Projeto Via Costeira-Parque das Dunas surgiu nesse contexto e diante das expectativas pelo crescimento da nascente indústria do turismo no estado na

¹⁵ ATAÍDE, R. M. D. C. *Habitação de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal - 1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais): Natal, 1997, p. 123.
¹⁶ NATAL. *Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974*. Plano Diretor do Município. Natal: DOM, 1974.
¹⁷ NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

década de 1970.¹⁸ A construção da via expressa¹⁹ foi acompanhada da pretensão da construção de um parque hoteleiro e residencial multifamiliar numa faixa da orla marítima às margens do Parque da Dunas. Naquele momento, sem qualquer tipo de ocupação anterior, a construção da via desencadearia graves impactos ambientais no território. Além disso, a privatização desse espaço poderia ocasionar a limitação do acesso à praia pelos moradores e visitantes. Apesar da tentativa de integração entre os instrumentos das políticas urbana e ambiental,²⁰ as propostas de adensamento e verticalização nesses territórios alavancaram um grande movimento na sociedade civil,²¹ contrário ao projeto e aos seus efeitos sobre o padrão de ocupação da orla como um todo.

A falta de discussão pública, a possível expulsão dos moradores das áreas vulneráveis do entorno, a especulação imobiliária e os riscos ambientais inerentes ao modelo proposto fomentaram a movimentação contrária ao projeto.²² Mesmo não conseguindo impedir a construção da via, as ações da cidadania obrigaram a realização de alterações no projeto, pressionando a gestão local a assegurar a proteção desses cenários e um novo agenciamento do espaço edificado. As modificações propiciaram, inclusive, no sentido de permitir o uso do local pela coletividade, a reserva de alguns espaços livres públicos.²³ Assim, esses movimentos anteciparam em Natal, na prática, o princípio da participação social e da ideia de gestão democrática da cidade, premissas atuais do planejamento urbano e territorial. As reivindicações dos movimentos sociais proporcionaram, inclusive, uma primeira vitória com a criação da ANA de Ponta Negra.²⁴ A criação da ANA simbolizou um marco na proteção das paisagens emblemáticas da cidade, garantindo a preservação do cenário do Morro do Careca, um dos principais cartões postais da cidade.

¹⁸ Projeto idealizado durante a gestão do governador Tarcísio Maia (1976-1979).

¹⁹ A obra conectava as praias da Região Administrativa Leste (RA Leste) e a praia de Ponta Negra na RA Sul, distante do centro consolidado.

²⁰ O projeto já trazia, desde o início, articulada com a proposta de ocupação do solo, a instituição do Parque Estadual Dunas de Natal, que depois se constituiu na primeira Unidade de Conservação do estado do RN.

²¹ O movimento organizado pelos arquitetos e urbanistas, encabeçado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil/ Departamento do Rio Grande do Norte (IAB/RN) teve protagonismo nessa discussão. Duarte destaca também a criação e atuação, nessa época, da Sociedade de Estudos, Defesa e Educação Ambiental (SEDEA), entidade que deu origem à atual Associação Potiguar dos Amigos da Natureza (ASPOAN), que até hoje protagoniza as lutas em defesa do meio ambiente no município. DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 66.

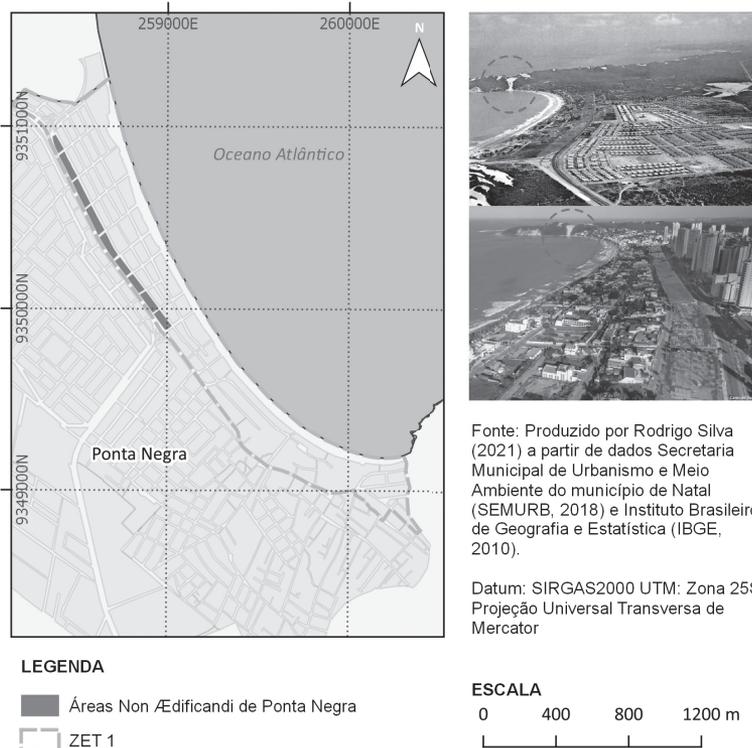
²² BENTES SOBRINHA, M. D. P. *Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente*. Os bens da União e dos Estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930-1990). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo): São Paulo, 2001.

²³ Houve, na época, a proposição de um projeto paisagístico assinado pelo paisagista Roberto Burl Marx. Ele fazia parte de uma proposta de intervenção urbanística ampla que englobava a construção de diversos acessos públicos à praia. Essa proposta, entretanto, nunca foi executada. Atualmente, a Via Costeira conta com 10 empreendimentos hoteleiros construídos, entremeados por outros grandes lotes também destinados a equipamentos que abriguem atividades de serviços turísticos e alguns poucos espaços públicos, ainda sem uso.

²⁴ NATAL. *Decreto Municipal nº 2.236, de 19 de julho de 1979*. Declara "non edificandi" os imóveis que especifica, e dá outras providências. Natal: DOM, 1979.

Para isso, o decreto delimitava nove quadras da antiga “Rodovia Natal - Ponta Negra”, atualmente conhecida como a avenida Eng. Roberto Freire, como áreas com impedimento de construção. A intenção dessa limitação era garantir a perspectiva visual do Morro do Careca a partir da via. O decreto também autorizava a promoção de desapropriações desses terrenos, sinalizando para o desenho urbano de um possível parque linear, garantindo a proteção dos recursos cênico-paisagísticos e ambientais e qualificando a cidade enquanto destino turístico. A espacialização da ANA (Figura 3) ocorreu pela primeira vez com a regulamentação da ZET 1, conforme se especifica na sequência. O território também foi reafirmado no texto dos PDN 1994 e 2007, em vigor, mas o desenho sugerido pelo regramento não se efetivou.

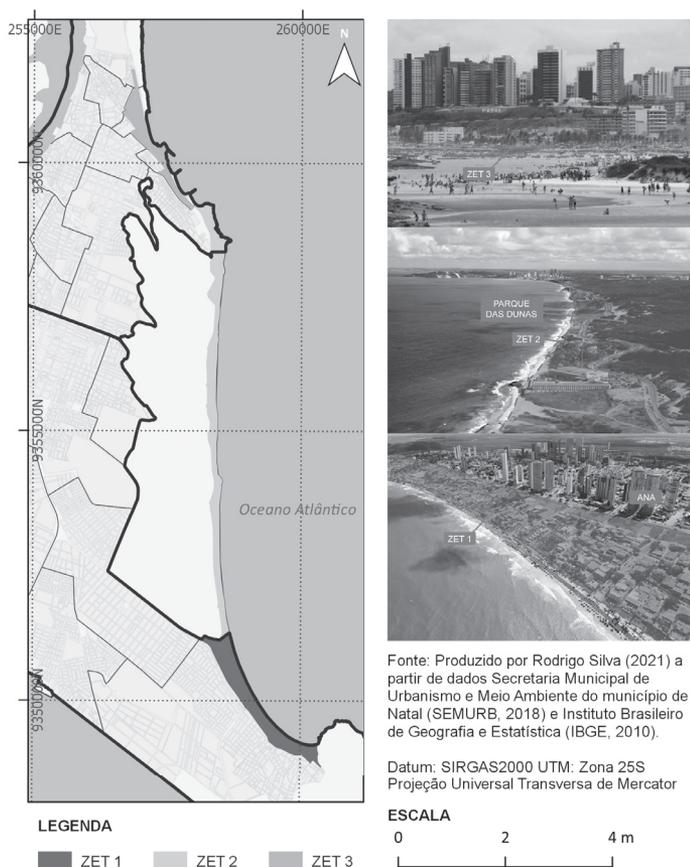
Figura 3 – Localização da ANA no município e vistas de Ponta Negra na década de 1980 e em 2021



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de tokdehistoria.com.br; e tribunadonorte.com.br. Acesso em: 28 jul. 2021.

A construção de uma gestão pautada na proteção dos recursos cênico-paisagísticos e ambientais se manteve, sendo recepcionada pelo PDN 1984²⁵ com a criação das ZETs. Estas foram delimitadas em três frações territoriais e regulamentadas por leis específicas antes da revisão do plano em 1994, sendo: (1) ZET 1, que delimita a faixa da praia de Ponta Negra, no bairro homônimo na RA Sul, inserindo a ANA no seu perímetro; (2) ZET 2, que delimita a Via Costeira e a faixa litorânea do Parque das Dunas, entre Ponta Negra e Areia Preta; e a (3) ZET 3, que compreende as praias de Miami, Areia Preta, Praia dos Artistas, Praia do Meio e Praia do Forte, localizadas nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, na RA Leste do município (Figura 4).

Figura 4 – ZETs regulamentadas e respectivos contornos territoriais/paisagens que envolvem



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de facebook.com; blog.natalrn.com.br; e itapemirim.com.br. Acesso em: 28 jul. 2021.

²⁵ NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

O fundamento norteador das delimitações com fins de proteção da paisagem foi o estabelecimento de limites de gabaritos máximos ao longo da costa a partir de suas respectivas regulamentações, conforme Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – As ZETs do município de Natal e as delimitações de gabarito específicas

ZET	Regulamentação	Formas de controle do gabarito
1 ²⁶	Lei nº 3.607/1987	Gabarito máximo de 7,50 metros (dois pavimentos) medidos em qualquer ponto do terreno, de modo a preservar a vista da praia de Ponta Negra e do Morro do Careca.
2 ²⁷	Lei nº 4.547/1994	Inicialmente, gabarito máximo de 15,00 metros (quatro pavimentos). A partir do PDN 2007, 7,50 metros (dois pavimentos), garantindo o campo visual a partir da avenida Dinarte Mariz.(1)
3 ²⁸	Lei nº 3.639/1987	Gabaritos máximos estabelecidos através de cone visual definido a partir de dois pontos de observação nas cotas mais altas das frações territoriais delimitadas, sendo: um ponto (P1) na Av. Getúlio Vargas, que se projeta pelas praias do Meio e do Forte, e outro (P2) na Rua Pinto Martins, que se projeta em direção às praias de Areia Preta e Miami, protegendo a visualização do Forte dos Reis Magos à Ponta do Morego.(2)

Fonte: Produzido pelos autores (2022) a partir de Natal (1987a; 1987b; 1994).

(1) Para ampliação da proteção da paisagem na via Costeira, o PDN 2007 delimitou que “§2º - Os empreendimentos propostos para as áreas situadas na ZET - 2 não poderão possuir gabarito máximo que ultrapasse o nível da Avenida Dinarte Mariz; ressalvadas as áreas em que a localização e as características topográficas do terreno já impeçam a visualização da paisagem, ficando nesses casos limitado em 7,5m (sete metros e meio) o gabarito máximo das construções”. NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 475.

(2) ATAÍDE, R. M. D. C. *et al. Implicações ambientais e Urbanísticas decorrentes das propostas de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 7 (ZPA 7), município de Natal/RN*. UFRN. FUNPEC. MPRN. Natal, 2010, p. 50.

2.2 A consolidação da gestão da paisagem no município de Natal

A partir do PDN 1994, observando os dispositivos constitucionais de 1988, as áreas submetidas ao controle de gabarito foram ampliadas. O plano adicionou às ZETs a zona costeira da Redinha e estabeleceu a Área de Controle de Gabarito do Entorno do Parque das Dunas, na feição que margeia o tecido edificado, oposta

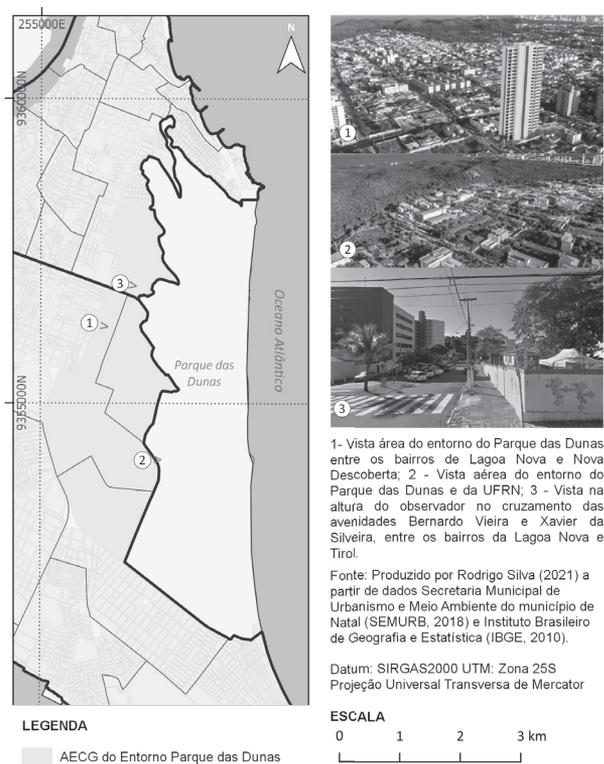
²⁶ NATAL. Lei nº 3.607/1987. Dispõe sobre o uso do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-1, criada pela Lei 3.175/84 de 26 de janeiro de 1984, e dá outras providências. Natal: DOM, 1987a.

²⁷ NATAL. Lei nº 4.547/94. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona Especial Interesse Turístico 2 - ZET-2, criada pela Lei nº. 3.175/84 de 29 de fevereiro de 1984, que altera seus limites e dá outras providências. Natal: DOM, 1994

²⁸ NATAL. *Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre os usos do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-3, criada pela Lei nº. 175, de 26 de Janeiro de 1984 e dá outras providências. Natal: DOM, 1987b.

à Via Costeira. Esta última tinha como objetivo restringir a verticalização no entorno de um importante resquício do bioma Mata Atlântica, preservando suas funções ambientais, incluindo a paisagística (Figura 5). Observando as relações espaciais e preexistências do entorno, o plano estabeleceu alturas máximas (zero a 30,0 metros) para as edificações localizadas em trechos dos bairros de Capim Macio, Lagoa Nova, Nova Descoberta e Tirol. Essa área demarcada, junto com as ZETs, integra atualmente o grupo das AECGs. Tais delimitações demonstram o esforço de consolidação de um sistema de controle do uso e ocupação do solo com foco na preservação cênico-paisagística e ambiental no município, objetivo que ainda não estava claro nas primeiras iniciativas.

Figura 5 – Localização da AECG do entorno do Parque das Dunas e suas visuais

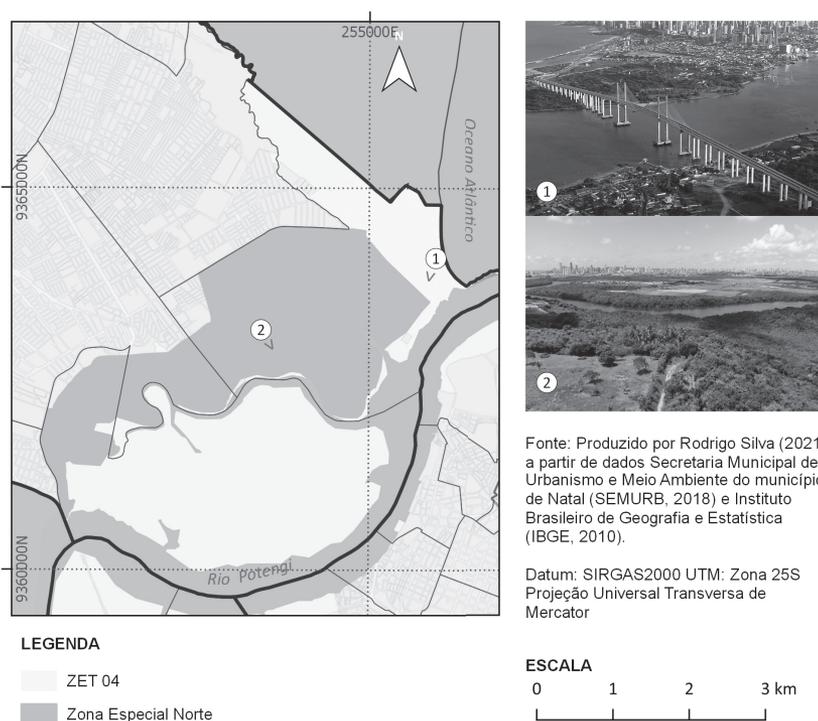


Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de mimoveis.com.br; e Google Maps. Acesso em: 28 jul. 2021.

No que se refere à praia da Redinha, localizada no bairro homônimo na RA Norte, esta, apesar de destacada em 1994, somente foi nomeada como uma AECG (ZET 4) no contexto do PDN 2007. Nessa revisão, também foi criada a ZEN,

envolvendo uma extensa área lindeira à margem esquerda do Rio Potengi, contígua à ZET 4 e inserida na ZPA 8, que compreende o Ecossistema Manguezal e Estuário Potengi-Jundiáí (Figura 6). Essas duas Áreas Especiais, entretanto, apesar de importantes iniciativas para assegurar a proteção ao patrimônio cênico-paisagístico, ainda não foram regulamentadas. Tal situação nos indica que, apesar dos avanços nesses objetivos, a não efetividade desses regramentos compromete a proteção dos componentes ambientais do município e revela indefinições nas suas estratégias de gestão do solo.²⁹

Figura 6 – Localização da ZET 4 e da ZEN e suas visuais



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens Canindé Soares; e Milton França. Acesso em: 28 jul. 2021.

A instituição desses regramentos, como já comentado, era uma preocupação latente de diversos setores da sociedade civil, mas também motivo de rechaço

²⁹ Ambos os instrumentos já possuem estudos avançados, com propostas de regulamentação em discussão nos conselhos setoriais que integram o sistema de gestão do município: a ZET 4 em minuta própria, e a ZEN inserida na proposta de regulamentação da ZPA 8.

por outros. Sobre isso, Duarte destaca a presença de conflitos de interesses nos debates sobre essas delimitações ao comentar sobre a instituição da AECG no entorno do Parque das Dunas:

Inserindo-se num quadro de ascensão do processo de verticalização da cidade, a introdução de uma norma limitadora de gabarito em áreas cobiçadas pelo mercado (com sua excelente localização, facilidade de acesso e prestígio de vizinhança), pareceu ser, para o setor construtivo, absolutamente inaceitável. Por outro lado, naquele debate também se inseria o desejo de que a paisagem do entorno do parque pudesse se agregar ao valor dos imóveis, constituindo-se como lucro adicional nas negociações imobiliárias, contribuindo fortemente na reprodução do capital.³⁰

A partir dessas reflexões, o controle de gabarito transparece como alvo de críticas e questionamentos dos segmentos imobiliário e turístico. Os processos de revisão do PDN convertem-se, portanto, em arenas de disputa dos agentes produtores do espaço, onde tais expoentes atuam pela flexibilização desses regramentos e a favor do aumento do adensamento nas áreas de fragilidade ambiental. Assim, como destaca Duarte, as AECGs foram fortemente atacadas e questionadas durante as revisões do PDN 1994, inicialmente nos anos de 1999 e 2000 e, posteriormente, com o PDN 2007. A vigilância dos movimentos sociais e os contextos sociais e políticos, entretanto, contribuíram para estabelecer um consenso em torno da necessidade de manutenção desses instrumentos enquanto parte de um sistema de gestão do território. No atual contexto, ante o novo processo de revisão iniciado em 2017, o embate retorna evidenciando novas tentativas de desestruturar os pactos sociais e ambientais que foram reafirmados anteriormente.

3 O processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022)

O processo de revisão do PDN 2007 foi inaugurado em junho de 2017 em audiência pública organizada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb), responsável pela gestão do planejamento urbano do município. Iniciado por determinação legal do EC (prazo de 10 anos), o processo foi aberto sem muita clareza quanto às prioridades de revisão, assim como sem um desenho metodológico para sua execução. Devido a essas imprecisões, o debate público sobre o mesmo não teve continuidade, sendo retomado apenas no início de 2019.

³⁰ DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 209-210.

Com a sua retomada, sob nova gestão municipal,³¹ a revisão do PDN 2007 se revelou ainda com muitos problemas formais e de conteúdo, baseando-se nas antigas narrativas dos agentes em torno dos parâmetros de controle da ocupação do solo, como o gabarito e seu controle. O processo se desenvolveu numa sucessão de etapas,³² que deveriam se pautar sob o princípio da participação social. Entretanto, o curto prazo para a sua realização, a falta de comprometimento com os procedimentos aprovados em regimento e a ausência de uma metodologia clara dificultaram a manutenção desse princípio.³³

Apesar dessas dificuldades, a etapa de revisão do plano no Executivo foi concluída, mas ainda com diversos equívocos, tais como: 1) a sistematização arbitrária feita pela Semurb,³⁴ que inseriu apenas as propostas que lhe eram satisfatórias, enxertando, inclusive, propostas que não foram sequer publicizadas anteriormente; 2) a reunião entre os conselhos municipais que formam o atual sistema de gestão do planejamento do município,³⁵ sob a coordenação do Concidade-Natal, que produziu uma segunda versão da minuta ratificando e ampliando as alterações da primeira; e 3) a Conferência Final do PDN, também coordenada pelo Concidade, que manteve a maioria das propostas oriundas dos conselhos, com algumas adições que comprometem as estratégias de proteção discutidas neste artigo.³⁶

A minuta produzida na Conferência Final do PDN³⁷ foi então enviada ao Legislativo municipal, sendo recepcionada na Câmara Municipal de Natal (CMN) em setembro de 2021, convertendo-se no PL nº 09/21. O projeto apresentava conteúdo

³¹ O processo teve sua abertura em junho de 2017, ainda na gestão do então prefeito Carlos Eduardo Alves (PDT-RN), mas sofreu um hiato de 16 meses. Retornando após as eleições federal e estadual, em fevereiro de 2019, o processo retornou já sob a gestão do atual prefeito Álvaro Dias (PSDB-RN), vice do gestor anterior, candidato a governador no ano de 2018.

³² Até junho de 2021, o processo de revisão do PDN na fase do executivo observou as seguintes etapas: 1) atividades iniciais, destinadas à abertura, apresentação e aprovação do regimento interno; 2) leitura da cidade, momento das oficinas comunitárias; 3) elaboração da minuta de lei, na qual foram sistematizadas as propostas oriundas das oficinas, plataformas virtuais de contribuição e/ou discussão nos GTs; 4) votação da minuta de lei, na qual seria instalada a Conferência da Cidade, agora sob a coordenação do Concidade-Natal, para discussão e votação da minuta do projeto de lei por delegados representantes de segmentos da sociedade civil.

³³ ATAÍDE, R. M. D. 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.

³⁴ SEMURB. *Minuta: Texto prévio da revisão do Plano Diretor de Natal*. Natal, RN, fev. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tR-er94HP-WGbXV4BsUQXDD9VklcsdRI/view>. Acesso em: 26 dez. 2020.

³⁵ A reunião da plenária de votação das propostas de alterações elaboradas pelos conselhos municipais ocorreu nos dias 16 e 17 de março de 2020. Estavam presentes representantes do Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana (CMTMU), Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB), Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social da Cidade do Natal (CONHABINS) e Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM).

³⁶ ATAÍDE, R. M. D. 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.

³⁷ CONCIDADE. *Resultado da Conferência Final do processo de revisão do Plano Diretor de Natal - Votação de 14 a 16 de junho de 2021*. CONCIDADE. Natal. 2021.

extenso, distribuído em 261 artigos³⁸ e cinco títulos,³⁹ e “[...] um texto de difícil compreensão, com graves problemas de coerência interna, artigos em contradição, riscos potenciais ao meio ambiente, ineficácias e retrocessos no plano social”.⁴⁰

Antes da votação final dos artigos e emendas legislativas, ocorrida entre os dias 20 e 23 de dezembro de 2021, a CMN promoveu audiências públicas semanais⁴¹ no plenário da casa e fomentou as discussões nas comissões existentes.⁴² Apesar da legitimação dos diversos discursos, os ambientes das audiências na CMN ratificaram as proposições advindas dos agentes imobiliários quanto à flexibilização das leis de controle de uso do solo. Dessa forma, como referido, o conteúdo final que aguarda sanção e vetos do Executivo municipal aponta para retrocessos na política urbana do município, dentre eles, graves modificações em seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente, extremamente debilitadas na última fase de revisão.

3.1 Mutilam-se a lei e as paisagens! A fragilização dos instrumentos de gestão aplicados à proteção da paisagem e meio ambiente

Com graves modificações na estrutura do sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente, o PL nº 09/21, aprovado na CMN, ratifica uma das principais modificações no PDN nesse sentido: a completa exclusão das AECGs do rol de Áreas Especiais existentes no município. Alteração arbitrada pela Semurb desde a primeira minuta apresentada à sociedade, a supressão das AECGs simboliza a desestruturação completa do sistema criado para preservação dos cenários cênico-paisagísticos e ambientais do município. Cabe destacar também o desaparecimento da ZEN, que antes figurava apenas no mapa específico das AECG, retirado do novo texto.⁴³

³⁸ O PDN 2007 possui 121 artigos.

³⁹ Os títulos são: “Da política urbana e ambiental”, “Do ordenamento territorial”, “Dos sistemas urbanos e ambientais”, “Da gestão democrática do planejamento urbano e ambiental e dos fundos municipais”.

⁴⁰ ATAÍDE, R. M. C.; SILVA, A. F. C.; BENTES SOBRINHA, M. D. P. *Os rumos do (novo) Plano Diretor em Natal-RN*. Parte 1. Portal do Observatório das Metrôpoles. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-em-natal-rn-parte-1/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

⁴¹ Ocorreram entre os meses de outubro e dezembro sete audiências públicas, cujas quatro primeiras foram dedicadas a leituras dos artigos do Projeto de Lei nº 09/2021 e as três últimas foram dedicadas a assuntos específicos (Orla, ZPAs e AEIS).

⁴² As comissões existentes são: Legislação e Redação Final; Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização; Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Habitação; Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Indústria, Turismo, Comércio e Empreendedorismo, e Direitos Humanos, Proteção das Mulheres, dos Idosos, Trabalho e Igualdade.

⁴³ Evidencia-se que, dentro do processo de regulamentação da ZPA 8, os estudos consideravam a existência da ZEN enquanto instrumento de proteção cênico-paisagístico e ambiental. Não concluído, ainda não se sabe como a municipalidade tratará o tema dentro dessa regulamentação em específico.

A despeito da criação de uma Área Especial Costeira e Estuarina (AECE) no grupo das Áreas Especiais, sugerindo a ampliação e valorização da paisagem costeira, as alterações no plano ocasionam, na verdade, uma redução da proteção e da valorização desses cenários.⁴⁴ Assim, apesar das intenções do texto, as modificações feitas e o discurso dos agentes públicos responsáveis pela coordenação do processo e a gestão do território apontam para uma desarticulação das práticas que envolvem a preservação do patrimônio físico, paisagístico e ambiental do município.

A primeira dessas desarticulações, inserida desde a primeira versão da minuta, foi a extinção da ANA de Ponta Negra.⁴⁵ Essa proposta foi apresentada pelo prefeito Álvaro Dias como sinônimo de modernização da cidade.⁴⁶ Entretanto, tal exclusão suprime a restrição de construção aplicada às nove quadras lindeiras à avenida Roberto Freire e demarcadas desde 1979. O PL nº 09/21 ratificou o proposto nas minutas anteriores com algumas alterações, permitindo a construção a partir das definições de parâmetros em lei específica e limitando o gabarito ao nível da calçada da referida avenida. Apesar dos limites definidos no texto, há a possibilidade da flexibilização de sua ocupação quando indica, dentre os instrumentos, a possível aplicação da Operação Urbana Consorciada (OUC), o Projeto Urbano Local (PUL) e o Consórcio Imobiliário, os quais podem incorporar prescrições urbanísticas distintas das estabelecidas pelo PDN.

Tal dispositivo representa, por si só, uma desconsideração da história da gestão urbana do município nessa matéria, que reconhece o campo visual do Morro do Careca como patrimônio paisagístico de Natal e um bem da coletividade há mais de 40 anos. A decisão também nega as intenções de usufruto da área pela população em geral, havendo no histórico da gestão projetos urbanísticos de qualificação urbana para a área⁴⁷ não executados e que poderiam ser retomados. A proposta, ao contrário dos propósitos de proteção desde o decreto de 1979, possibilita não

⁴⁴ MPRN. *Nota Técnica conjunta sobre a alteração do Plano Diretor da cidade de Natal/RN (Lei Complementar 82/2007)*. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal. 2020, p. 23.

⁴⁵ Quanto ao uso e ocupação dos terrenos da ANA, o Decreto-Lei nº 7.020/2020, que dispõe sobre a comercialização de alimento em áreas públicas e privadas, é uma resposta às demandas de grupos econômicos que se utilizam da área sem qualquer tipo de formalidade, encabeçados pelos proprietários de “*food trucks*” e “*food parks*”, que têm pressionado a municipalidade quanto aos seus requerimentos. Essa, entretanto, não resolve completamente a situação desse tipo de empreendimento localizado na ANA, uma vez que estes não eram previstos no decreto que regulamenta a área e que será tornado sem valor com a aprovação do PL. NATAL. *Lei nº. 7020 de 16/03/2020*. Dispõe sobre a comercialização de alimentos em equipamentos como trailers, caminhões, furgões e congêneres, nas modalidades de “Food Trucks” e “Food Park”, em áreas públicas e privadas, e dá outras providências. Natal: DOM, 2020.

⁴⁶ ATÁIDE, R. M. D. 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.

⁴⁷ “Em 1995, a Prefeitura realizou um ‘Concurso Público Nacional de Ideias – Praia de Ponta Negra – Natal-RN’ (lançado em 17.07.1995), através do então Instituto de Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT) e sob a organização do Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio Grande do Norte (IAB/RN). O concurso teve o objetivo de selecionar e premiar as melhores propostas técnicas arquitetônicas e urbanísticas para a Orla de Ponta Negra, que incluiu a área *non aedificandi* de Ponta Negra”. MPRN. *Nota Técnica conjunta*

apenas a perpetuação do uso e apropriação privada desses lotes, mas também uma possível privatização da sua vista privilegiada para o Morro do Careca.

Outra alteração de destaque foi a exclusão da AECG do Entorno do Parque das Dunas. Essa proposta também foi introduzida desde a primeira minuta sistematizada, sem discussão nos espaços de participação social da fase de leitura da cidade. Assim como a exclusão da ANA, essa supressão representa um grave retrocesso para o sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente do município. A exclusão desse dispositivo, diferentemente de momentos anteriores nas revisões em 1999 e 2007, resulta na prevalência dos interesses dos agentes da construção civil com a anuência da gestão municipal. Tal decisão colabora com o aumento do adensamento na área, possibilitada agora pela liberação de edificações com até 46 andares.⁴⁸

A definição de parques ecológicos da legislação federal, que restringe a construção de edifícios num raio de 10 km dos seus limites, não se aplica ao caso do Parque das Dunas, criado posteriormente à ocupação na área. Entretanto, a restrição de gabarito no seu entorno cumpre a função de área de amortecimento, garantindo a preservação da biodiversidade da Unidade de Conservação, de suas funções ambientais para a retroalimentação do aquífero subterrâneo que abastece o município e da própria paisagem.⁴⁹ Dessa forma, a exclusão dessa área também representa um grande risco à proteção do patrimônio ambiental do município.

Outra alteração que também enche de incertezas o futuro da gestão urbana e ambiental do município é a criação da Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico (AEITP) em substituição às ZETs. Apesar da nova nomenclatura estar mais adequada aos objetivos iniciais do zoneamento, anexando novo território inclusive,⁵⁰ as desarticulações propostas no texto do PL levantam dúvidas sobre o grau de proteção que será assegurado para essas áreas. Somam-se a isso as modificações inseridas com as emendas na fase no Legislativo, garantindo, assim, alterações imediatas e que podem gerar graves riscos para o valor cênico-paisagístico com a sua aprovação.

sobre a alteração do Plano Diretor da cidade de Natal/RN (Lei Complementar 82/2007). Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal. 2020, p. 33-34.

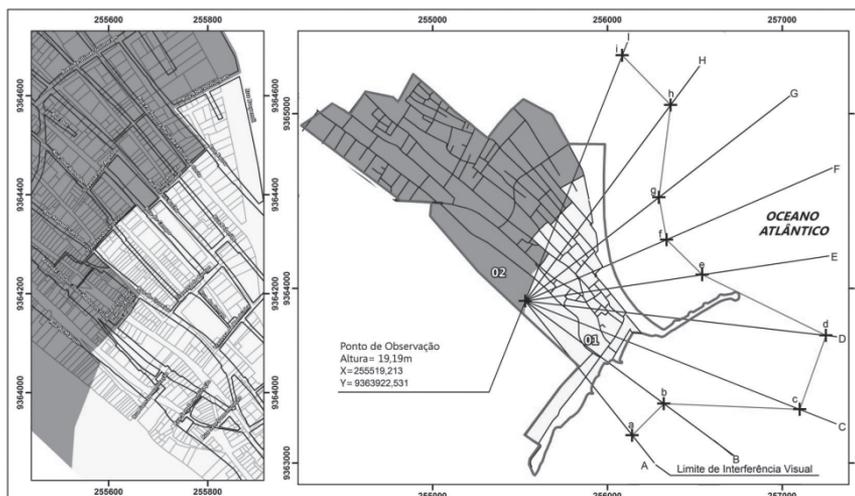
⁴⁸ No plano vigente, em seu art. 48, o regramento urbanístico estabelece um limite de 65,0 m para as Zonas de Adensamento Básico e de 90,0 m para as Zonas Adensáveis. Com o PL nº 09/2021, que agora insere todo o município na Zona Adensável, o novo teto poderá alcançar 140,0 m, excetuando apenas as AEITP e salvaguardadas as áreas de aproximação de voos e de visada da Embratel. Anteriormente, na minuta apresentada pela Semurb, o gabarito já havia sido acrescido para 100,0 m de altura. SEMURB. *Minuta: Texto prévio da revisão do Plano Diretor de Natal*. Natal, RN, Fevereiro 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tR-er94HP-WGbXV4BsUQXDD9VklesdRi/view>. Acesso em: 26 dez. 2020.

⁴⁹ ELALI, G. A.; VIDAL, R. D.; ATAÍDE, R. M. D. C. *Parecer técnico a respeito do projeto de revisão do Plano Diretor de Natal - revogação do inciso II do artigo 23 que trata do controle de gabarito*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 1998.

⁵⁰ A PL nº 09/2021 delimitou a área compreendida entre os topos do cordão dunar dos bairros Guarapes e Felipe Camarão como a AEITP 5.

Os textos das minutas sistematizadas pela Semurb e aprovados na Conferência Final já remetiam para a necessidade de novas regulamentações,⁵¹ o que levantava sérias suspeitas quanto aos novos padrões de uso e ocupação do solo que poderiam ser incentivados. Além disso, elas também já alteravam o limite de gabarito da ZET 4 (AEITP 4 no PL) de 7,5 m para 30,0 m até a conclusão de sua regulamentação,⁵² desconsiderando estudos anteriores, que já previam faixas de gabarito variando entre 7,5 e 19,5 m⁵³ (Figura 7). As duas alterações foram ratificadas pela maioria do plenário da CMN, com apoio da bancada do governo, garantindo que as propostas de flexibilização possam ser, enfim, sancionadas. O Legislativo, entretanto, acirrou os graves ataques ao controle de gabarito ao emendar no texto alterações diretas à regulamentação da ZET 3 (AEITP 3 no PL).

Figura 7 – Mapa das Áreas de Controle de Gabarito da ZET 4 elaborado pela Semurb em 2015 (Amarelo = 7,5 m e Vermelho = 19,50 m)



Fonte: SEMURB, 2015.

⁵¹ “Art. 269. Ficam recepcionadas por esta Lei:

I - as normas existentes sobre parcelamento do solo, devendo o Município revisar aquelas incompatíveis com esta Lei;

II - as normas em vigor relativas às zonas e áreas especiais de interesse social, ambiental, turístico, paisagístico, histórico e portuária, devendo o Município revisar aquelas incompatíveis com esta Lei.

III - as normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§1º O Poder Público deverá estabelecer regulamentação para a Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico, respeitados os limites estabelecidos no Mapa 7 do Anexo III desta Lei.

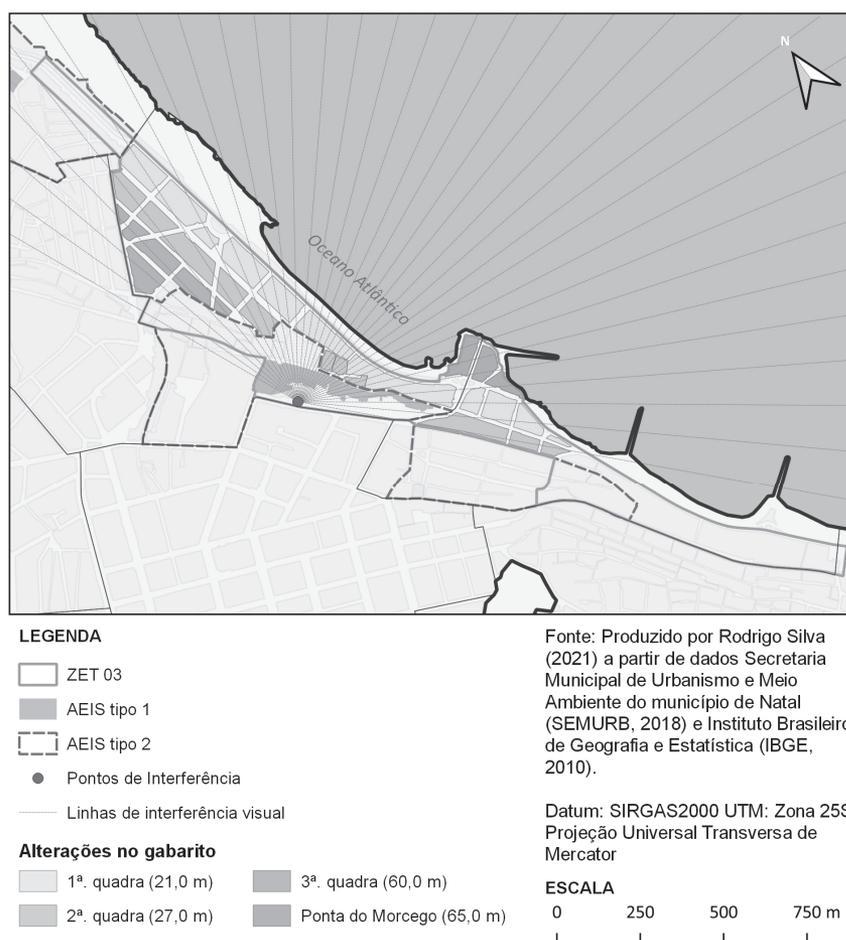
§2º O Poder Público deverá regulamentar a Área Especial de Patrimônio Cultural – AEPC no prazo máximo de 04 (quatro) anos, revogando-se as prescrições urbanísticas em contrário.”

⁵² Esse limite foi alterado para 15,0 m na minuta votada pelos conselhos municipais, sendo ampliado para 30,0 m na minuta que resultou da Conferência Final do PDN.

⁵³ CONPLAM. Parecer do CONPLAM sobre a Minuta de Lei de regulamentação da ZET 4 - Redinha. CONPLAM. Natal: 2017; SEMURB. Minuta - Lei de Regulamentação da ZET 4. Dispõe sobre a regulamentação da Zona Especial de Interesse Turístico - ZET 4, Instituída pela Lei Complementar nº 082 de 21 de Junho de 2007, e dá outras providências. Natal: 2015.

Na emenda aprovada, o gabarito máximo das novas edificações passará a ser escalonado, sendo permitido construções com até 21,0 m de altura na primeira quadra lindeira à orla, 27,0 na segunda quadra, e 60,0 a partir da terceira quadra, excetuando as áreas demarcadas como AEIS. Além disso, o gabarito máximo na Ponta do Morcego, demarcada como Subzona de Recuperação Urbana, também foi alterado para 65,0 m (Figura 8). A título de comparação, o atual regramento da ZET 3 permite na primeira quadra edificações de até dois pavimentos (7,5 m) e as maiores edificações existentes na área são edificações com nove pavimentos (cerca de 27,0 metros), evidenciando a proporção das modificações emendadas ao novo texto do plano.

Figura 8 – ZET 3 e as alterações propostas à sua regulamentação quanto ao controle de gabarito



Fonte: Produzido pelos autores (2021).

Assim, diante das ameaças de quebra dos pactos sociais aplicados à proteção da paisagem no bairro da Redinha e nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, as expectativas para a regulamentação das AEITPs são temerárias. Soma-se a essa situação o incremento de potencial construtivo nos chamados Eixos Estruturantes, nova unidade territorial introduzida no texto normativo em vias de sanção. A existência desses eixos nos territórios destacados na praia da Redinha e de Ponta Negra – avenida Dr. João Medeiros Filho e Eng. Roberto Freire, respectivamente – afeta, inclusive, as AEIS da África e da Vila de Ponta Negra. Os lotes lindeiros a esses eixos, limitados a 250,0 m do eixo da via, poderão, com a aprovação da PL nº 09/21, ter seus coeficientes de aproveitamento acrescidos em 50%, desde que não ultrapassem 5,0, máximo estabelecido. No caso dos lotes contíguos aos lotes lindeiros, esse aumento será de 25%, com a mesma limitação. Essa possibilidade agrava mais ainda a proteção desses espaços, pressionando-os para um adensamento que poderá, a longo prazo, ampliar os impactos negativos nos territórios e cenários revelados neste artigo.

4 Considerações finais

A discussão da gestão ambiental floresceu a partir da década de 1970, em contextos territoriais e sociais distintos, estimulando experimentações urbanísticas que fortaleceram as ações dirigidas à preservação do patrimônio paisagístico e ambiental. As mudanças trazidas pelo processo constitucional elevaram a outro patamar essas experiências, gerando um histórico farto para a gestão urbana dos municípios. Nesse processo, os movimentos sociais urbanos tiveram um importante papel na disputa pela produção do espaço. As AECGs no município de Natal representam um legado desse percurso, garantindo a preservação de suas paisagens simbólicas desde finais da década de 1970, como o Morro do Careca e a praia de Ponta Negra, o contínuo paisagístico formado pelo Parque das Dunas e a Via Costeira, as visuais produzidas desde a Ponta do Morcego até a Fortaleza dos Reis Magos e o potencial assentado do estuário do rio Potengi até a praia de Redinha Nova, em Extremoz, com as dunas de Genipabu.

Esses avanços em Natal ocorreram no mesmo tempo histórico de outras experimentações urbanísticas que ganharam destaque internacionalmente, fortemente ligadas aos princípios neoliberais, e que se afirmaram enquanto narrativas das vantagens das cidades globais e do planejamento estratégico. No Brasil, tais ideais prosperaram a partir da década de 1990 e embasaram grandes projetos urbanos realizados no início do século XXI, como a Copa Mundial de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Esse pensamento tem ganhado relevo na perspectiva da competitividade das cidades, o que coloca a produção do espaço

urbano como possibilidade de fortalecimento de gestões voltadas ao empreendedorismo e à inovação das cidades.⁵⁴

Assim, partindo da perspectiva de uma gestão urbana socioambientalmente sustentável, é notável e desanimadora a constatação da primazia da visão mercadológica do espaço urbano nos processos de revisão dos planos diretores iniciados na última década. As novas disposições afetam duramente a gestão do território, gerando uma verdadeira desarticulação das práticas que envolvem a preservação do patrimônio urbano, paisagístico e ambiental. No caso do processo de revisão do PDN 2007, a desarticulação de seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente discutida neste artigo está associada à justificativa de atrair novos investimentos privados, principalmente do setor da construção civil.

Diante disso, é perceptível que os graves retrocessos nessas pautas vão de encontro com o que se prescreve como diretriz no EC e na CF 1988, ferindo visivelmente o princípio da proibição do retrocesso no direito ambiental. Tal constatação parte da identificação da redução da salvaguarda jurídica ou das superfícies protegidas e do enfraquecimento das normas de proteção que regem o uso e ocupação do solo do município.⁵⁵

Dessa forma, as mutilações jurídicas resultarão em graves alterações das paisagens emblemáticas do município de Natal e na sua apreensão a longo prazo, causando perdas imensuráveis à coletividade. No momento da escritura deste artigo, aguardam-se as sanções e vetos do Executivo municipal ao PL nº 09/21 enviado pela CMN. Assim, sobre este e na perspectiva ora discutida, considera-se que, do ponto de vista da gestão da paisagem e do meio ambiente, haverá um grande retrocesso, colocando em risco todos os cenários explicitados.

Under the sun, the laws and the landscape are mutilated: the Height Restriction Areas in Natal/RN in the Natal Master Plan review process (2017-2022)

Abstract: The Height Restriction Areas are areas with their zoning & land use specific laws, indicated in the Natal Master Plan of 1994, confirming and expanding a strategy for protecting the landscape in the urban and environmental law from the end of the 1970s onwards. They result from the reaction of social movements against the impacts of the tourism industry's consolidation, like the coast verticalization process and the intensification of its occupation. Thus, this article explains the trajectory and effectiveness of Height Restriction Areas in Natal, highlighting the process of legal mutilation that affected the instrument in the recent Natal Master Plan review process. The discussion is based on the analysis of adopted protection strategies and the negative impacts resulting from the respective proposed changes in the review. This analysis demonstrates that, from the perspective of the landscape

⁵⁴ HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

⁵⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. *In*: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília, DF: 2012. p. 67.

and environment protection, it's considered that the process presents real risks to the Natal landscape, affecting the permanence of some local historical-cultural references.

Keywords: Urban management. Natal master plan. Landscape. Coastal zone. Natal/RN.

Referências

ARAÚJO, V. D. D. *Caracterização geológica tridimensional e monitoramento de dunas no litoral oriental do Rio Grande do Norte*. Dissertação (Mestrado em Geodinâmica e Geofísica) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Natal, 2006.

ATAÍDE, R. M. D. C. *Habitação de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal - 1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Natal, 1997.

ATAÍDE, R. M. D. C. *Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN*. Tese (Doutorado em Pensamiento Geografico y Organization del Territorio): Barcelona, 2013.

ATAÍDE, R. M. D. C. *et al. Implicações ambientais e Urbanísticas decorrentes das propostas de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 7 (ZPA 7), município de Natal/RN*. UFRN. FUNPEC. MPRN. Natal, p. 144. 2010.

ATAÍDE, R. M. D. 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, R. M. C.; SILVA, A. F. C.; BENTES SOBRINHA, M. D. P. *Os rumos do (novo) Plano Diretor em Natal-RN*. Parte 1. Portal do Observatório das Metrópoles. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopoles.net.br/os-ruinos-do-novo-plano-diretor-em-natal-rn-parte-1/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília, DF: 2012. p. 55-72.

BENTES SOBRINHA, M. D. P. *Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente*. Os bens da União e dos Estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930-1990). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Capítulo II Da Política Urbana, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. *Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

CONCIDADE. *Resultado da Conferência Final do processo de revisão do Plano Diretor de Natal - Votação de 14 a 16 de junho de 2021*. CONCIDADE. Natal. 2021.

CONPLAM. *Parecer do CONPLAM sobre a Minuta de Lei de regulamentação da ZET 4 - Redinha*. CONPLAM. Natal. 2017.

DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

ELALI, G. A.; VIDAL, R. D.; ATAÍDE, R. M. D. C. *Parecer técnico a respeito do projeto de revisão do Plano Diretor de Natal - revogação do inciso II do artigo 23 que trata do controle de gabarito*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 1998.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MPRN. *Nota Técnica conjunta sobre a alteração do Plano Diretor da cidade de Natal/RN (Lei Complementar 82/2007)*. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal. 2020.

NATAL. *Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974*. Plano Diretor do Município. Natal: DOM, 1974.

NATAL. *Decreto Municipal nº. 2236, de 19 de julho de 1979*. Declara “*non edificandi*” os imóveis que especifica, e dá outras providências. Natal: DOM, 1979.

NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

NATAL. *Lei nº 3.607/1987*. Dispõe sobre o uso do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-01, criada pela Lei 3.175/84 de 26 de janeiro de 1984, e dá outras providências. Natal: DOM, 1987a.

NATAL. *Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre os usos do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-3, criada pela Lei nº 175, de 26 de Janeiro de 1984 e dá outras providências. Natal: DOM, 1987b.

NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. *Lei nº 4.547/94*. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona Especial Interesse Turístico 2 - ZET-2, criada pela Lei nº 3.175/84 de 29 de fevereiro de 1984, que altera seus limites e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

NATAL. *Lei nº 7.020 de 16/03/2020*. Dispõe sobre a comercialização de alimentos em equipamentos como trailers, caminhões, furgões e congêneres, nas modalidades de “Food Trucks” e “Food Park”, em áreas públicas e privadas, e dá outras providências. Natal: DOM, 2020.

SEMURB. *Minuta - Lei de Regulamentação da ZET 4*. Dispõe sobre a regulamentação da Zona Especial de Interesse Turístico - ZET 4, instituída pela Lei Complementar nº 082 de 21 de Junho de 2007, e dá outras providências. Semurb. Natal. 2015.

SEMURB. *Minuta: Texto prévio da revisão do Plano Diretor de Natal*. Natal, RN, Fevereiro 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tR-er94HP-WGbXV4BsUQXDD9VklesdRi/view>. Acesso em: 26 dez. 2020.

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

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.



Decisões, Recomendações, Notas Técnicas

DOCTRINA

Substitutivo ao Projeto de Lei nº 8.262, de 2017

1 Introdução e contexto

A presente nota técnica busca trazer argumentos técnicos relevantes contrários à aprovação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 8.262, destacando os equívocos e as armadilhas que se apresentam em seu texto e que devem ser rechaçados por seus flagrantes vícios e sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico nacional.

O Projeto de Lei nº 8.262/2017, de autoria do deputado André Amaral (PMDB-PB), em sua versão original, dispunha, nos termos de sua ementa, “sobre a retirada de invasores de propriedade privada”. Sua proposta consistia em acrescentar ao art. 1.210 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, o §3º, trazendo a possibilidade de o proprietário esbulhado requerer o auxílio de força policial para retirada dos invasores sem a necessidade de ordem judicial, desde que apresentada escritura pública que comprovasse a propriedade do imóvel.

No processo legislativo do PL nº 8.262, foram apensados ainda outros seis projetos de lei.¹ Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), foi designado relator o deputado Julian Lemos, que votou pela aprovação do Projeto de Lei nº 8.262, assim como pela aprovação total de três e pela aprovação parcial de dois dos seis projetos apensados.² O relator apresentou um substitutivo que consolidou as proposições aprovadas em seu relatório e sobre o qual apresentamos a presente nota técnica. Em 20.08.2022, o parecer do relator foi aprovado pela CSPCCO. Nesse momento, o processo legislativo relativo ao PL nº 8.262 e PLs apensados encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O Substitutivo ao Projeto de Lei nº 8.262, de 2017, trata dos seguintes pontos, que serão pormenorizados ao longo da nota técnica: (1) *alterações no Código Civil* (alteração dos §§1º e 2º e inclusão dos §§3º e 4º ao art. 1.210 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002); (2) *alterações no Código de Processo Civil* (revogação dos §§1º, 2º, 3º, 4º e 5º e alteração do art. 565 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015); (3) *alterações no Código Penal* (alteração do art. 161 e inclusão dos §§4º e 5º ao Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940).

¹ (1) PL nº 554/2019, de autoria do deputado Carlos Jordy; (2) PL nº 942/2019, de autoria do deputado Paulo Eduardo Martins; (3) PL nº 5.040/2019, de autoria da deputada Aline Sleutjes; (4) PL nº 6.193/2019, de autoria do deputado Jerônimo Goergen; (5) PL nº 10.010/2018, de autoria do deputado Nilson Leitão; e (6) PL nº 10.140/2018, de autoria do deputado Patrus Ananias.

² Pela aprovação total dos Projetos de Lei nº 554, de 2019; nº 942, de 2019; e nº 5.040, de 2019; pela aprovação parcial do Projeto de Lei nº 6.193, de 2019, e do Projeto de Lei nº 10.010, de 2018, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 10.140, de 2018.

O Projeto de Lei Substitutivo padece de sérias incongruências em razão do desvirtuamento do tratamento dispensado aos conflitos fundiários urbanos e rurais na legislação nacional e internacional adotada pelo Brasil, consolidadas sob as ideias decorrentes da constitucionalização da função social da propriedade, das modernas teorias possessórias, bem como pelo reconhecimento da necessidade da atualização do processo civil a uma metodologia que se apresente mais adequada na análise de conflitos coletivos complexos. A aposta no manejo de processo adversarial e no uso da força estatal faz tábula rasa de avanços legislativos importantes, os quais refletem consensos construídos ao longo de décadas de discussões e experiências concretas, representando um retrocesso, e não um avanço, no manejo dos conflitos fundiários no país.

2 Da análise da proposta legislativa

2.1 Das alterações no Código Civil (art. 2º)

Em seu artigo 1º, o projeto de lei enuncia seu objetivo de dispor sobre “medidas em relação ao esbulho e à turbação da propriedade privada”. Para isso, em seu artigo 2º, o projeto de lei substitutivo propõe reforma do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) a partir de alteração do artigo 1.210, dando nova redação aos §§1º e 2º e acrescentando-o dos §§3º e 4º:

Redação atual	Nova redação
<p>Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.</p> <p>§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.</p> <p>§ 2º Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.</p>	<p>Art. 1.210 O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.</p> <p>§ 1º O possuidor turbado ou esbulhado poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo e que os atos de defesa ou de desforço não ultrapassem o indispensável à manutenção ou restituição da posse, ou requerer auxílio de força policial, independentemente de ordem judicial, desde que apresente escritura pública que comprove a propriedade do imóvel e respectiva certidão, com validade de 90 (noventa) dias, do cartório de registro imobiliário do imóvel invadido, ou documento que comprove a legítima posse. (NR)</p> <p>§ 2º O direito a manter-se ou restituir-se por sua própria força ou de requerer força policial será exercido em até 01 (um) ano e 01(um) dia, a contar da ciência da turbação ou do esbulho pelo possuidor ou proprietário.” (NR)</p> <p>§ 3º Notificada pelo proprietário ou pelo possuidor da turbação ou do esbulho, a autoridade policial tomará, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, todas as medidas necessárias à manutenção ou à restituição a que se refere o § 1º.</p> <p>§ 4º A autoridade policial que descumprir o prazo referido no § 3º incorrerá no crime tipificado no art. 319 do Código Penal.</p>

A partir desse dispositivo, o PL procura ampliar as possibilidades de desforço imediato. Essa ampliação se dá tanto em termos temporais – passando de reação imediata ao prazo de um ano e um dia – como no tocante aos meios do desforço, que, para além da própria força, passa a englobar a possibilidade de requerimento de auxílio da força policial. Tal auxílio, sublinhamos, pode ser realizado “*independentemente de ordem judicial*”, desde que se apresente “documento que comprove a legítima posse”.

O instituto do “desforço imediato” consiste no direito de autoproteção da posse no caso de esbulho ou de perda da posse. A lei apenas permite o desforço imediato se a vítima do esbulho agir imediatamente após a agressão ou logo que possa agir. A interpretação da posse e sua classificação estão dispostas nos arts. 1.196 e seguintes Código Civil e nos arts. 554 e seguintes do Código de Processo Civil e assentam-se na solidez do sistema possessório brasileiro, o que o tornou, inclusive, objeto de inspiração nas reformas de códigos europeus.

A alteração proposta pelo projeto de lei em relação ao desforço imediato acaba por dissociar-se dessa solidez, tornando esse instrumento, de uso excepcional, em mecanismo geral de soluções de conflitos possessórios. Tal posicionamento fere o consagrado direito ao devido processo legal, permitindo que seja utilizado inclusive contra posses com direito a usucapião ou com procedimentos de regularização fundiária em andamento.

As medidas de autotutela, como a prevista no art. 1.210, §1º, do Código Civil, são excepcionalíssimas e somente admitidas e consideradas lícitas dentro de limites estreitos, dentre eles o requisito da força própria, o que exclui o auxílio do Estado. O limite temporal também deve ser observado – “reação imediata” –, como bem anotado no Enunciado nº 495 do CJF/STJ (V Jornada de Direito Civil), que afirma: “No desforço possessório, a expressão ‘contanto que o faça logo’ deve ser entendida restritivamente, apenas como a reação imediata ao fato do esbulho ou da turbação, cabendo ao possuidor recorrer à via jurisdicional nas demais hipóteses”, interpretação que, por sinal, reforça a reserva de jurisdição.

Em relação à segunda parte do dispositivo, referente a “requerer auxílio de força policial”, destacamos sua desproporcionalidade e desequilíbrio. Importante lembrar que o sistema possessório é dotado da ação de manutenção de posse e dos interditos proibitórios estabelecidos no art. 1.210. Não há razoabilidade possível em exigir-se que a força policial analise uma prova de propriedade, sobretudo porque a defesa estabelecida no artigo que a proposta pretende alterar é da defesa da *posse*, e não da *propriedade*. Sequer seria possível exigir da força policial que fizesse análise minuciosa de prova de posse, exercício apenas possível em juízo possessório ou em juízo petitório, tamanha a sua complexidade.

Dessa forma, a proposta, além de retirar do juízo competente a análise necessária à solução do conflito, em que posse e/ou propriedade podem estar expressas

numa série de documentos, certidões e contratos, impõe à força policial uma atribuição para a qual não se verifica sua competência funcional.

Num Estado Democrático de Direito, os fins não justificam os meios. Descabe abusar de força policial e colocar em xeque a incolumidade de pessoas e o valor jurídico da posse. A força policial certamente não é o meio adequado ao fim que se pretende – proteção da propriedade. Afinal, a ordem jurídica também exige que a propriedade atenda sua função social (art. 5º, XXIII, CF), assegura o direito à moradia (art. 6º, CF) e dispõe que a “casa é asilo inviolável do indivíduo” (art. 5º, XI, CF).

Importante reiterar que qualquer medida tendente a remover compulsoriamente pessoas de suas casas e moradias deve necessariamente ser precedida de ordem judicial, como também dispõe o inciso IV do art. 6º da Resolução nº 10/18 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. A proteção dos direitos fundamentais, como o direito à moradia, é atribuição da jurisdição e, nesse sentido, transferir para delegacias policiais o controle de conflitos entre posse e propriedade, especialmente em casos coletivos, é insuflar ainda mais conflitos sociais sensíveis, com potencial de violação dos direitos humanos. A separação de poderes é, com efeito, fundamento do Estado Democrático de Direito. Assim, confiar para as forças policiais uma atribuição que é exclusiva do Judiciário (reserva de jurisdição), já que lida com a violação da casa, ofende o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF).³

Por esse motivo, o referido PL se mostra desarrazoado, inconstitucional e uma afronta a convenções internacionais de que o Brasil é signatário. O dispositivo viola flagrantemente o art. 5º da Constituição de 1988. Não é admissível deixar a cargo da força policial a análise documental, de conteúdo e de validade, sobre a quem pertence a propriedade ou a legítima posse, ainda mais sob pressão de um possível proprietário supostamente esbulhado, num ambiente complexo, onde se deve primar pela mediação de conflito e intervenção judicial.

2.2 Das alterações no Código de Processo Civil (art. 3º)

Em seu artigo 3º, o PL propõe duas alterações no Código de Processo Civil, sendo elas: dar nova redação ao art. 565 e incluir os artigos 565-A a 565-E.

³ Aliás, a violação de moradias já é considerada abusiva e ilegal mesmo quando munida de mandados expedidos sem justa causa (HC nº 95.009, rel. min. Eros Grau, j. 6-11-2008, P, DJE de 19-12-2008), não podendo o mandado servir como carta-branca. Se a inviolabilidade da casa é limite para buscas e apreensões, o que dirá no caso de remoção forçada, um ato condenado no âmbito internacional (Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas), que pode inclusive ocasionar a responsabilização do Estado brasileiro!

(Continua)

Redação atual	Nova redação
<p>Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.</p> <p>§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.</p> <p>§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.</p> <p>§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.</p> <p>§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.</p> <p>§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.</p>	<p>Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, aplica-se o disposto no art. 564. (NR)</p>
<p>Sem correspondente</p>	<p>Art. 565-A. O cumprimento das decisões em ações de manutenção ou de reintegração de posse, sejam de tutela provisória, sejam de tutela definitiva, deverão ser cumpridas no prazo fixado na decisão, que não poderá exceder 48 horas.</p> <p>Art. 565-B. Havendo necessidade do uso da força pública, os atos deverão ser executados com apoio da Polícia Militar ou da Polícia Federal, conforme a respectiva competência.</p> <p>Art. 565-C. O juiz determinará, na decisão, todas as medidas necessárias a seu imediato cumprimento, inclusive:</p> <p>I – a suspensão do fornecimento de serviços públicos na área objeto da ação;</p> <p>II – a remoção de todos os participantes do esbulho ou turbação, independentemente de estarem identificados no mandado;</p> <p>III – a notificação, posterior à remoção dos participantes do esbulho ou turbação, na hipótese de litígio coletivo pela posse de terra rural, à Ouvidoria Agrária Regional do Incra para tentar viabilizar área provisória na qual os participantes do esbulho ou turbação coletivos possam ser instalados e prédios para eventual guarda de bens;</p>

(Conclusão)

Redação atual	Nova redação
Sem correspondente	<p>IV – o encaminhamento, pelo comandante da operação, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e à Ouvidoria Agrária Regional do Inra de relatório circunstanciado sobre a execução da respectiva ordem.</p> <p>Art. 565-D. As autoridades responsáveis por dar cumprimento à decisão judicial deverão usar de todos os meios necessários ao seu cumprimento, observado o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.</p> <p>Art. 565-E. A autoridade que não der cumprimento à decisão judicial no prazo de 15 (quinze) dias, contados da sua ciência da decisão, incorrerá no crime tipificado no art. 319 do Código Penal.</p>

O Código de Processo Civil regulamenta a gestão judicial do conflito possessório de forma geral. O novo regramento processual, inaugurado em 2015, trouxe tratamento diferenciado ao conflito coletivo, estando em consonância com o regramento internacional sobre despejos e remoções forçadas e com os normativos nacionais.

Em relação ao regramento internacional, os dispositivos do Código de Processo Civil de 2015 deram especial atenção à instauração do procedimento de mediação nos conflitos fundiários coletivos, em conformidade com as resoluções da Organização das Nações Unidas⁴ e do Comentário Geral nº 7/1997, que proíbe despejos e remoções forçadas que resultem em indivíduos sem moradia ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos.⁵

Ao determinar a mediação em conflitos envolvendo posses consolidadas no tempo, com o chamamento de importantes atores (Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos responsáveis pela política urbana e agrária, entre outros) e a possibilidade de comparecimento do Poder Judiciário na área do litígio como instrumentos para a solução desse complexo conflito social em torno da política pública de moradia, o regramento instituído pelo art. 565 do Código de Processo Civil é uma resposta do Estado brasileiro ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, e conforma o tratamento de conflitos fundiários e deslocamentos involuntários.

Importa mencionar que, no âmbito da Organização do Estados Americanos (OEA), pende contra o Estado brasileiro medida cautelar que denuncia a ausência de uma legislação federal oriunda do Congresso Nacional que regulamente os

⁴ Resolução nº 1.993/77 da Comissão de Direitos Humanos; Resolução nº 1.991/12 da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias; e Resolução nº 2.004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

⁵ Item 16 do CG nº 7/1997.

despejos e remoções forçadas em conflitos fundiários urbanos e rurais em conformidade com os direitos humanos e fundamentais dos cidadãos.⁶ Nesse sentido, a revogação dos dispositivos do art. 565, *caput*, e seus §§1º ao 5º representa enorme retrocesso dos direitos humanos no Estado brasileiro no tocante ao tratamento de conflitos fundiários.

No mesmo sentido, a inclusão dos artigos 565-A a 565-E busca dar nova roupagem à forma de cumprimento das decisões judiciais, provisórias ou definitivas, nos conflitos fundiários urbanos e rurais, em completo descompasso com os direitos fundamentais de moradia e do devido processo legal, bem como da legislação infraconstitucional, das quais destacamos o Manual da Ouvidoria Agrária Nacional (1996) e as Resoluções nº 10/2018 e nº 17/2021 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

O Supremo Tribunal Federal, na Ação Cautelar nº 4.085, já reconheceu a necessidade de suspensão de ordens de despejos e remoções sem as salvaguardas dos direitos humanos e fundamentais dos envolvidos. No âmbito da pandemia de COVID-19, a ADPF nº 828 suspendeu despejos e remoções forçadas, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal reforçou o apelo ao legislador para que delibere sobre meios de mitigação dos impactos habitacionais e humanitários após o esgotamento do prazo concedido. As disposições dos arts. 565-A a 565-E, inseridas pelo PL ora em debate, promovem o completo esvaziamento das garantias de defesa e de atendimento social e habitacional às pessoas comprovadamente vulneráveis, que recorrentemente na história de nosso país figuram como partes do conflito fundiário.

A proposta apresentada, portanto, vai na contramão daquilo que aconselha a moderna doutrina jurídica, reconhecida por organismos multilaterais e pela Suprema Corte brasileira, e investe contra o Código de Processo Civil justamente onde ele buscou promover uma solução pacífica para os conflitos fundiários.

⁶ Medida Cautelar nº 666/2015.

2.3 Das alterações no Código Penal (art. 4º)

Redação atual	Nova redação
<p>Art. 161 Suprimir ou deslocar tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia:</p> <p>Pena - detenção, de um a seis meses, e multa.</p> <p>§ 1º - Na mesma pena incorre quem: (...)</p> <p>Esbulho possessório</p> <p>II - invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório.</p> <p>§ 2º Se o agente usa de violência, incorre também na pena a esta cominada.</p> <p>§ 3º Se a propriedade é particular, e não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa.</p>	<p>Art. 161 Suprimir ou deslocar tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia:</p> <p>Pena - detenção, <u>de um a quatro anos</u>, e multa.</p> <p>§ 1º - Na mesma pena incorre quem: (...)</p> <p>Esbulho possessório</p> <p>II - invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório.</p> <p><u>§ 2º Se o agente usa de violência, incorre no dobro da pena a esta cominada.(NR)</u></p> <p>§ 3º Se a propriedade é particular, e não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa.</p> <p><u>§ 4º Se o esbulho possessório ocorre em propriedade rural produtiva, a pena é aumentada de 1/3 (um terço).</u></p> <p><u>§ 5º Se o esbulho possessório ocorre com o concurso de mais de duas pessoas, a pena é aumentada de 2/3 (dois terços).</u></p> <p><u>§ 6º Se o esbulho possessório ocorre em prédio que abrigue órgão ou entidade de quaisquer Poderes dos entes políticos, aplica-se a pena em dobro, além da pena correspondente à violência, respondendo o agente mediante ação penal pública incondicionada.</u></p> <p><u>§ 7º O proprietário esbulhado poderá requerer o auxílio de força policial para retirada dos invasores, independentemente de ordem judicial, desde que apresente escritura pública que comprove a propriedade do imóvel.</u></p> <p><u>§ 8º Se os invasores permanecerem em toda ou em parte da propriedade esbulhada após terem sido notificados pelo possuidor, pelo proprietário ou pelas autoridades, a pena será aumentada de um terço à metade.” (NR)</u></p>

No que se refere ao artigo 4º do projeto de lei, este pretende alterar o Código Penal para incluir agravantes no tipo penal do esbulho possessório. As agravantes acrescidas vão no sentido de elevar as penas de ocupantes de imóveis públicos, propriedades produtivas e no caso de manutenção da ocupação após notificação para saída. Ou seja, trata-se de um processo claro de criminalização da luta pela moradia, que inclui, em alguns casos, por falta de alternativa, a necessidade de manutenção da ocupação mesmo após a notificação para saída, que passa a ser prevista como agravante, chegando até a dobrar a pena.

Não obstante as críticas gerais ao acionamento do direito penal para a solução de conflitos que são eminentemente sociais, a extensão da tipificação legal, com aumento de penas para instrumentos e estratégias de luta pela moradia, é um grande retrocesso que merece ser combatido.

Ressalta-se que o número de domicílios vazios no país é semelhante ao do déficit habitacional. Tal situação resulta em um conflito estrutural entre a grande massa de despossuídos, que frequentemente se organiza na forma de movimentos sociais em torno de bandeiras como a de que “se morar é um direito, ocupar é um dever!”, e os grupos proprietários, que reivindicam uma atuação do Estado em favor de seus interesses. Fazem parte desse segundo grupo as amplas políticas de privatização de imóveis públicos – conforme preconizado pela Lei Federal nº 13.465/17 e outras legislações estaduais e municipais no mesmo sentido – adotadas nos últimos anos. Na mesma direção caminha o presente projeto de lei ao criminalizar uma das partes do conflito, buscando reprimi-lo, ao invés de avançar na busca por soluções pacíficas e negociadas.

Tendo em vista as considerações acima, é possível afirmar que o projeto de lei, em sua totalidade, desconsidera o conceito da função social da propriedade, reconhecido constitucionalmente como parte integrante do próprio instituto da propriedade privada.

3 Conclusão

Conforme o exposto, conclui-se que a proposição analisada, ao transferir para as forças policiais uma atribuição que é exclusiva do Judiciário, afronta o princípio da reserva de jurisdição e, com isso, viola a separação de poderes (art. 2º, CF). Além disso, distorce a atuação dos órgãos de segurança pública, que deve ser pautada pelo zelo à incolumidade das pessoas (art. 244, CF), à convivência harmônica de direitos fundamentais expressos na Constituição, além da observância do dever de proporcionalidade nas ações.

As alterações propostas no Código Civil, ao invés de preconizar a solução pacífica de conflitos, apostam na generalização de medidas drásticas e excepcionais, caso do desforço imediato, e na dispensa do Poder Judiciário e transferência de suas atribuições para a força policial. No mesmo sentido caminham as alterações propostas no Código de Processo Civil, que não reconhecem inúmeros avanços jurisprudenciais na evolução dos direitos fundamentais pós-Constituição de 1988. Constituem-se, assim, em um verdadeiro atropelo às garantias do contraditório e do devido processo legal, que, nas hipóteses de conflitos fundiários urbanos e rurais, exigem a adoção da mediação como metodologia preferencial de conflitos a fim de evitar medidas açodadas e violações a direitos fundamentais com danos irreversíveis. Por último, as alterações no Código Penal consagram a radicalidade

e os retrocessos propostos nas reformas anteriores, buscando criminalizar os movimentos sociais que atuam na luta pela moradia digna, desconsiderando a função social da propriedade.

Dessa forma, não se vislumbra respaldo no ordenamento jurídico aplicável à matéria que dê sustentação ao entendimento assinalado no parecer aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, favorável ao PL nº 8.262/2017 e Substitutivo. Ao contrário, seus dispositivos ferem frontalmente o ordenamento jurídico e a Constituição Federal.

Diante do exposto nesta nota técnica, solicitamos aos membros da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, colegiado agora responsável pela apreciação da proposição legislativa, que rejeitem a mesma e determinem o seu imediato arquivamento.

Fernanda Gonzalez – OAB/BA 25320
Julia Azevedo Moretti – OAB/SP 234468
Juliana Oliveira – Defensoria Pública do Estado do Pará
Luciana Bedeschi – OAB/SP 157484
Tales Fontana Siqueira Cunha – OAB/SP 404871
Tarcyla Fidalgo – OAB/RJ 1 75106

Subscvem ainda esta nota técnica as seguintes entidades:

Associação Brasileira de Juristas pela Democracia – ABJD
Articulação Centro Antigo Salvador
Associação Amigos do Jardim Ipanema
BrCidades
Campanha ZEIS Já em Salvador
Centro de Direitos Humanos de Sapopemba – CDHS
Central Sindical e Popular CSP Conlutas
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
Centro Popular de Direitos Humanos – CPDH
Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama – FDUSP
Coletivo Vila Coração de Maria / Articulação do Centro Antigo Salvador
Conselho Indigenista Missionário – CIMI
CPRD – Coletivo População de Rua Digna
Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Núcleo de Habitação e Urbanismo
Departamento Jurídico XI de Agosto
EDUCAFRO BRASIL
Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar
- Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Facesp

Federação de Bairros do Piauí

Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA

Federação Nacional dos Estudantes de Direito – FENED

Grupo de Pesquisa Territórios em Resistência

Grupo de Pesquisa Territorialidade, Direito e Insurgência (UEFS)

Grupo de Pesquisa e Extensão Direito à Cidade – GPDAC

Grupo de Pesquisa Lugar Comum – PPGAU/FAUFBA

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase

Instituto Cidades Sustentáveis

Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/Br

Instituto Hori – Educação e Cultura

Instituto Polis

Instituto Sou da Paz

Kurytiba Metropole

LABÁ – Direito, Espaço & Política / FND-UFRJ

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab – FAU USP

LabCidade FAUUSP

Laboratório Justiça Territorial – LabJuta – UFABC

Laboratório de Gestão de Riscos – CECS – UFABC

Luta Popular

Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo – MEPSRESP

Movimento Sem Teto do Centro - MSTC

Movimento Sem Teto da Bahia

Movimento Sem Teto Região Norte/MSTRN

Movimento de Moradia da Região do Centro

MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)

MTD (Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos)

MTST (Movimento ds Trabalhadores Sem-Teto)

Núcleo de Direito à Cidade – FDUSP

Observatório de Remoções

RENAP (Rede Nacional de Advogadxs Populares)

Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia RAU+E/UFBA

Sefras – Ação Social Franciscana

TETO Brasil

Uneafro Brasil

União Nacional Por Moradia Popular-Bahia

União Nacional Por Moradia Popular

Washington Brazil Office

Zanzalab

Baú do Direito Urbanístico

DOCTRINA

Cidade para todos/cidade para todas: vendo a cidade através do olhar das mulheres*

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora e pesquisadora do mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU, 2020/2021) *E-mail:* betaniaalfonsin@gmail.com.

Palavras-chave: Políticas urbanas. Gênero. Cidade.

Sumário: **1** Por onde passa a ligação entre gênero e cidade, entre gênero e cidadania? – **2** Revisão de casos concretos: políticas urbanas que reforçam o padrão desigual do gênero – **3** Políticas urbanas que transformam o gênero – **4** Conclusões

Este texto é dedicado à memória de Vânia Araújo Machado, mulher, feminista e alguém que partilhou do “sonho feliz de cidade” para todos/todas.

“Ao longo de fronteiras móveis, as relações entre os homens e as mulheres modificam-se, como as figuras de um interminável balé. (...)”

Entre o público e o privado, o político e o pessoal, os homens e as mulheres, as divisões apagam-se e recompõem uma paisagem. Qual será a paisagem do século que se anuncia?

Que novas partilhas e para qual cidade?”

Michelle Perrot¹

Joana se acorda às 6h da manhã, busca água na bica a 100 m da casa e faz café para Pedro, que sai para trabalhar na construção civil. Às 7h, os dois meninos mais velhos se levantam e ela os arruma para ir para a escola. Às 8h, o neném se acorda e quer mamar, o que ela providencia prontamente. Enquanto ele mama, ela vai lavando a louça produzida pela família até agora. Acabou a água e ela trata de ir buscar mais com a criança dependurada, já que não há creche na vila.

* Originalmente publicado em: ALFONSIN, Betania de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. 1. ed. v. 1. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 253-264.

¹ PERROT, Michelle. *Mulheres Públicas*. São Paulo: Editora UNESP, 1998. p. 11-12.

De manhã, Joana arruma a casa, limpa a frente do barraco, que ficou enlameada na última enxurrada, e cuida do pequeno. Às 11h30, busca água de novo e trata de fazer o almoço para as crianças, que voltam da escola. Almoçam, ela lava a louça, busca mais água, dá um banho no nenê e caminha 300 m até a parada do ônibus, onde pega uma condução até o posto de saúde, que fica em outro bairro mais próximo do centro. Lá, ouve da recepcionista que tem de marcar consulta com antecedência e volta para casa com a criança doente. Chegando em casa, já de noite, ela sente medo, pois não há iluminação pública nos trechos que a conduzem da parada até sua casa. Quando entra em casa, os meninos mais velhos encheram a casa de lama, já que jogaram futebol à tarde, o beco não é calçado e os meninos não tiveram o cuidado de pensar no trabalho que a mãe tinha tido pra limpar a casa. Faz uma higiene na criança e vai até o armazém para ouvir do dono do estabelecimento que não vai mais fazer fiado para Joana, já que ela não tem renda: o Seu Pedro que trate de aparecer, pagar a conta e abrir outra no nome dele. Volta pra casa sem nada pra cozinhar e encontra Pedro reclamando da sujeira da casa.

Dá o relato do dia ao companheiro, recicla a comida do almoço, serve Pedro e os filhos e vai pra reunião na associação de moradores levando a criança, febril, junto. Hoje a pauta é a regularização fundiária, e os técnicos da prefeitura vêm discutir com a comunidade os equipamentos mais importantes na urbanização e também a titulação dos terrenos em nome dos moradores: esse assunto lhe interessa muito. Convida Pedro e ele diz que hoje não vai; afinal, está cansado e, na TV, vai passar um jogo decisivo...

A cidade é vivenciada de forma diferenciada por seus moradores. O movimento pela reforma urbana tratou de produzir, ao longo das últimas décadas, uma denúncia consistente sobre a dificuldade de acesso à cidade vivenciada pela maioria de sua população: as camadas de baixa renda.

Restou evidente para planejadores urbanos a relação existente entre classe social, território e regulação urbanística. O mito da neutralidade do planejamento urbano foi desnudado para revelar uma cumplicidade, profundamente enraizada no cenário urbano brasileiro, entre a lei da cidade e a segregação socioespacial.

A questão que não tem sido devidamente compreendida ou para a qual não se tem dado a atenção merecida é a relação gênero e cidade, absolutamente relevante. O relato provocativo de um dia na vida de Joana, mulher de periferia, ilustra perfeitamente o que estamos tentando demonstrar. A cidade não equipada ou a “não cidade” ocupada para fins de moradia se torna o cotidiano duro para o conjunto da população de baixa renda, é ainda mais injusta e dura com as mulheres pobres. São elas que sentem na carne a precariedade do acesso aos bens materiais e simbólicos produzidos pela cidade.

É sabido que, na divisão de tarefas e responsabilidades que se opera através das relações de gênero, as mulheres assumem quase exclusivamente a responsabilidade frente ao trabalho doméstico e que, especialmente entre a população de baixa renda, elas cumprem com um papel protagonista nas redes de solidariedade que garantem a sobrevivência dessas populações. A exemplo de qualquer processo de trabalho, o trabalho doméstico pressupõe um conjunto de relações e práticas sociais e, como nos lembra Magdalena León T.:²

(...) tiene también su materialidad, supone la existencia de objetos, instrumentos y condiciones de trabajo que posibilitan la preparación de productos y la prestación de servicios destinados a garantizar la sobrevivencia de los miembros de la unidad doméstica. Tal materialidad se resume o condensa en el barrio y la vivienda, que son espacios que se configuran en estrecho contacto con las prácticas reproductivas.

De fato, a qualidade da casa, sua localização, as possibilidades de acesso aos serviços básicos, como saneamento, água encanada, luz elétrica, transporte público, pavimentação, equipamentos de saúde, educação e lazer, têm grande influência na extensão da jornada de trabalho doméstico e no grau de dificuldade em desenvolvê-lo cotidianamente. Além disso, a segurança no exercício do direito de morar é perseguida de forma mais dedicada por quem tem justamente no espaço privado da casa seu espaço vital de atuação e radicação.

Parece evidente que, se as mulheres são o público mais diretamente afetado pelas políticas habitacionais, de urbanização e de qualificação das moradias, deriva daí a certeza de que elas deveriam ser privilegiadas através de práticas específicas que levassem em conta suas opiniões, desejos, reivindicações e necessidades, desde as etapas de seleção de demandas e planejamento de uma intervenção determinada até a gestão e implantação da mesma. Infelizmente, raramente é isso que ocorre. A prática de desconsiderar, ignorar ou simplesmente nem se dar conta de que o espaço das cidades é utilizado e demandado de maneira diferente por homens e mulheres aumenta consideravelmente a ineficiência das intervenções públicas e desloca as ideias de desenvolvimento sustentável e de *cidade para todos* para um horizonte inatingível.

² LEÓN T., Magdalena. *Mujeres y espacio urbano en los programas de vivienda de interés social en Quito. In: Las Mujeres y la vida de las ciudades*. Colección Estudios Políticos y Sociales, Grupo Editor Latino Americano, p. 160-161.

1 Por onde passa a ligação entre gênero e cidade, entre gênero e cidadania?

As relações de gênero são relações de poder entre homens e mulheres, que se constroem baseadas nas diferenças entre os sexos e que se legitimam através de práticas sociais, representações, instituições e conceitos normativos. Como um conjunto objetivo de referências, o gênero molda a identidade subjetiva de homens e mulheres e estrutura a percepção e a organização de toda a vida social, legitimando uma distribuição desigual do poder entre os sexos.

De fato, o gênero é tão culturalmente determinado que “ser mulher” ou “ser homem” é diferente segundo épocas e culturas. Na civilização grega antiga, por exemplo, antes da era cristã, as mulheres viviam em outra esfera, absolutamente distinta e hierarquicamente inferior à esfera na qual viviam os homens gregos, como vemos no esquema abaixo.

	"Polis"	"Oikos"
Sujeito	Homem	Mulher
Esfera	Público	Privado
Expressão	Fala	Silêncio
Atividades	Política	Doméstica
Domínio	Cultura	Natureza

A Grécia antiga já tinha, então, de forma muito clara, estabelecidas relações de gênero nas quais a cidadania das mulheres não existia, e esse modelo de sociedade chega até hoje a nós como paradigma de democracia... felizmente, a história da construção dos “direitos das mulheres como direitos humanos” tem evoluído bastante, e o século XXI iniciou-se, simbolicamente, com a Conferência Internacional sobre a Mulher, em Beijing, China, em 1995, sem dúvida um marco fundamental na afirmação dos direitos das mulheres e na caminhada em direção de relações entre homens e mulheres que reinventem, *simbólica, ética e politicamente, o que é ser humano, quer se esteja em corpo de homem, quer em corpo de mulher* (Martha Lamas).

O gênero, de fato, “impregna” e “constitui” toda a cultura de uma sociedade. O planejamento urbano e as políticas urbanas e habitacionais das cidades brasileiras, no entanto, não têm tido a sensibilidade de levar isso em consideração. Os dados de algumas incipientes pesquisas demonstram que mesmo administrações progressistas não têm tido olhos para perceber que todas as iniciativas do poder público em relação à cidade afetam a homens e mulheres moradores dos espaços

urbanos de forma diferenciada. A invisibilidade das mulheres enquanto força viva, setor portador de especificidades e necessidades próprias, movimento social e mais do que isto, enquanto 50% da população das cidades, é uma realidade nas políticas urbanas da esmagadora maioria dos municípios brasileiros.

O direito urbanístico, que “regula” toda a vida urbana, tem cumprido com o papel de legitimar o espaço das cidades como um território que reforça a desigualdade nas relações de gênero e como uma arena em que as “regras do jogo” têm sido desfavoráveis às mulheres, seja através de expressas disposições legais, seja por omissão. As honrosas exceções são ainda bastante tímidas.

O presente trabalho se inscreve na tentativa de demonstrar que as políticas urbanas e, mais especificamente, o direito urbanístico podem ser permeabilizados a uma perspectiva de gênero e podem cumprir com um papel na transformação desse estado de coisas, contribuindo para a construção da plena cidadania e para o “empoderamento” das mulheres urbanas, isso porque o gênero não é imutável e a transformação das relações de gênero passa por todos os campos da vida social, sendo determinante a “contaminação” do direito nesse processo de transformação. Este trabalho pretende exemplificar o que estamos dizendo através da análise da redação de alguns dispositivos de direito urbanístico municipal, bem como de algumas propostas em termos de projeto em intervenções de urbanizações de favelas. Além disso, vamos tentar problematizar o impacto dessas medidas nas próprias relações de gênero a fim de demonstrar a complexidade envolvida no debate.

2 Revisão de casos concretos: políticas urbanas que reforçam o padrão desigual do gênero

A fim de concretizar um pouco mais o que estamos a dizer, podemos nos reportar à pesquisa *Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas ocupadas*, realizada em 1996 e na qual procuramos introduzir um olhar de gênero.

Objetivávamos analisar a regularização fundiária como um processo tendente à reforma urbana na qual homens e mulheres são sujeitos. Assim, em nossa leitura do texto das leis e das práticas sociais pesquisadas, queríamos identificar em que momentos são reproduzidas as desigualdades de gênero e em que momentos se busca, conscientemente, romper com elas. Diante da realidade brasileira, nesses espaços urbanos ocupados por favela, em que, em uma tendência crescente, a mulher desempenha funções de chefia de família e sustenta a casa, os filhos e, por vezes, até o companheiro, parecia interessante observar de que forma o poder público estava lidando com uma realidade em que se não alteram estruturalmente as relações de gênero, sendo certo que as atinge de forma significativa.

Nossa expectativa ao iniciar a pesquisa era, portanto, mapear as políticas públicas brasileiras de regularização fundiária, que, além disso, se preocupam com a questão de gênero. Não apenas em função disso, mas também tendo em vista que a população beneficiada pela regularização fundiária é formada por pessoas de baixa renda e que, segundo dados da ONU à IV Conferência Internacional sobre a Mulher, realizada na China em 1995, 70% dos pobres do mundo são mulheres, no fenômeno conhecido como “feminização da pobreza”,³ imaginamos que o poder público poderia estar preocupado em implementar políticas públicas que favorecessem as mulheres no acesso à terra via regularização (até porque a falta de acesso das mulheres à terra e ao crédito é causa direta do empobrecimento das mesmas: apenas 1% das propriedades do mundo estão intituladas em nome de mulheres). Em outras palavras, o *tornar visível* a forma como a questão de gênero é tratada ou ignorada – que também é uma forma de tratamento – em cada um desses locais pesquisados sempre esteve presente no horizonte da investigação.

A situação das mulheres solteiras, casadas, viúvas, idosas, unidas estavelmente com homens e, eventualmente, em uniões homossexuais e as diferentes formas com que as relações de poder entre homens e mulheres se manifestam em cada uma delas e, na outra ponta, a postura com que o poder público se relaciona com essas estruturas de poder – reconhecendo-as e intervindo nas mesmas ou desconhecendo-as e “neutralizando” os/as beneficiários/beneficiárias dos programas – é essencialmente o que gostaríamos de identificar como política pública de gênero.

Na pesquisa, constatamos que mesmo os cadastros de usuários e/ou beneficiários dos programas não têm uma preocupação explícita com a categoria sexo, não se verificando, na grande maioria das vezes, nem o registro por sexo das pessoas que serão atingidas pelos projetos, o que dificulta bastante a implementação de qualquer tipo de política pública nessa área. Da mesma forma, dentre as famílias cadastradas, não é possível identificar as que são chefiadas por mulheres, por exemplo. Resulta daí que não há nem ao menos estatísticas sobre o perfil das famílias moradoras nesses assentamentos (as percentagens de famílias formadas por uniões estáveis, as famílias chefiadas por mulheres – tanto sozinhas quanto acompanhadas –, as famílias chefiadas pelos homens, as famílias formadas por uniões homossexuais, as famílias com outras configurações, etc.). É realmente como se as prefeituras estivessem trabalhando com uma massa homogênea: pessoas sem sexo, sem contexto, sem história, sem inserção em relações sociais permeadas por relações de dominação.

³ Feminização da pobreza é termo, aliás, passível de crítica, já que faz parecer que o empobrecimento das mulheres é fenômeno em curso, quando em verdade sabemos que as mulheres sempre foram mais pobres.

Em relação às urbanizações, também não tivemos relatos de incorporação de equipamentos comunitários que aumentem a qualidade de vida das mulheres, como poderiam ser fraldários, lavanderias ou cozinhas coletivas.

Muitas prefeituras, através de seus assessores, relatam que se verifica a participação popular de muitas mulheres nos processos de regularização fundiária, sendo elas as mais interessadas, mobilizadas, com capacidade de trabalho e poder de agregação das comunidades. No entanto, nenhuma iniciativa institucional é tomada visando contemplar as necessidades e contribuições específicas das mulheres. Embora as mulheres estejam transformando as práticas cotidianas e buscando uma inserção ativa em sua realidade, a prática administrativa continua sendo a de condená-las à invisibilidade.

Afora a constatação – sem dúvida alguma, positiva – de que os municípios, nos casos em que os beneficiários formam casais ou vivem em uniões estáveis, procuram formular os contratos de concessão do direito real de uso e impetrar as ações de usucapião em nome do homem e da mulher e de que as mulheres chefes de família não são discriminadas, beneficiando-se sozinhas dos instrumentos de regularização, nenhuma outra prática administrativa foi constatada. E há menos a comemorar quando se pensa que esse procedimento não se constitui propriamente em um política pública, e sim no mínimo indispensável e já tornado obrigatório pela Constituição Federal em seu artigo 183, §4º.

3 Políticas urbanas que transformam o gênero

No início da década de 1990, a cidade de Santo André (SP), à luz do disposto no art. 182 da Constituição Federal de 1988, reformulou seu plano diretor. O movimento de mulheres daquela cidade, que já havia conquistado uma Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM), fez um movimento sem precedentes chamado *Reforma urbana do ponto de vista das mulheres*. A experiência consistiu em reunir grupos de mulheres ligadas a igrejas, associações de moradores, sindicatos e grupos autônomos para discutir a reordenação democrática do espaço urbano e elaborar diretrizes resultantes de uma releitura da cidade do ponto de vista feminino.

Sônia Calió, em um célebre artigo,⁴ registrou a inédita experiência. Foram propostas diretrizes para a política habitacional, os equipamentos coletivos e sociais e a segurança urbana. Entre outras coisas, foram propostas a construção de fraldários públicos, distribuição equilibrada dos equipamentos públicos por bairros da cidade (evitando a centralização), iluminação pública como medida de segurança

⁴ CALIÓ, Sônia Alves. *Re-ler a cidade ao feminino: uma proposta de reforma urbana do ponto de vista das mulheres*. Trabalho apresentado na Conferência da Comissão do Desenvolvimento do Terceiro Mundo da UGI (União geográfica internacional), jul. 1991, São Paulo, Brasil.

e a incorporação das mulheres nos processos de tomada de decisão sobre os projetos habitacionais.

No Rio Grande do Sul, várias cidades têm adotado políticas urbanas e, principalmente, habitacionais que reconhecem as desigualdades existentes entre homens e mulheres no acesso à terra e à moradia. Em Cachoeira do Sul, por exemplo, foi aprovada recentemente uma legislação⁵ que estabelece uma série de critérios para selecionar as pessoas atendidas por programas habitacionais financiados com recursos do Fundo da Casa Popular. Pela legislação, terão preferência as mulheres chefes de família e com dependentes, além de possuírem a efetiva guarda e responsabilidade pelos filhos menores, independentemente do estado civil. Além disso, a lei cria uma “pontuação” para classificar os potenciais beneficiários, segundo (entre outros critérios) a “situação do candidato”; neste caso, a “mulher, chefe de família”, é aquela que recebe maior pontuação (20 pontos).

As cidades de Tupanciretã e São Gabriel, pequenos municípios do Rio Grande do Sul, também implementaram projetos que incidem nos processos de seleção dos beneficiários de políticas habitacionais, introduzindo critérios que privilegiam as mulheres chefes de família. São projetos pioneiros porque incidem lá onde as relações de clientelismo e troca de favores tradicionalmente ocorrem no Brasil e incidem para corrigir injustiças que ocorrem no campo primeiro de construção das relações de poder: o gênero.

Já a Prefeitura de Porto Alegre, capital do estado, observa disposição expressa da Lei da Concessão do Direito Real de Uso,⁶ claramente preocupada com as injustiças consagradas por relações de gênero que mantêm as mulheres, sobretudo as mulheres pobres, em situação de opressão e dependência econômica em relação aos parceiros homens. O texto legal diz:

Art. 6º - Na vigência de casamento ou de união estável a que se refere o § 3º do art. 226 da Constituição Federal, o Direito Real de Uso será concedido ao homem e à mulher simultaneamente e, havendo separação de fato após essa concessão, terá preferência para continuar a beneficiar-se dela o membro do casal que conservar a efetiva guarda dos filhos menores.

O dispositivo é coerente com as exigências da Constituição Federal (art. 183, §1º) e tem tido grande utilidade prática no “*empowerment*” das mulheres, tradicionalmente desapossadas da casa em situações de separação do casal, o que tem redundado, no mundo inteiro, em empobrecimento das mulheres, no fenômeno da feminização da pobreza. Na Vila Planetário, uma das primeiras áreas a serem

⁵ Lei Municipal nº 3.134/99, Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul.

⁶ Lei Complementar nº 242/91, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

objeto de regularização pela via do instrumento, houve um caso, relatado por uma das moradoras, em que o contrato estava no nome do homem e da mulher e, separados, o homem quis, pela força, ficar com a casa. Com base no dispositivo legal, a moradora conseguiu, ingressando na justiça, a retirada do ex-companheiro de casa e a exclusão de seu nome do título, permanecendo apenas ela como concessionária, junto com os dois filhos.

4 Conclusões

No cotidiano de Joana, nossa personagem hipotética/real, resta claro seu estatuto de subcidadania devido à exclusão experimentada em relação ao poder, à renda, à qualidade de vida, ao conhecimento e à segurança no exercício do direito de morar. Ela é uma mulher quase fixada naquela clássica divisão de papéis que nos vem ainda lá da Grécia antiga. Já começa, no entanto, a participar da política exatamente por se interessar na titulação do lote em seu nome e pelo incremento de sua qualidade de vida.

Nem tudo está perdido para Joana e, para nós, parece claro que, se o poder público quiser apoiar de forma consciente e eficiente as mulheres urbanas, principalmente as pobres urbanas, no processo de transformação que visa tornar as relações de gênero mais equitativas em um sentido de empoderamento das mulheres, parece importante tomar medidas que incidam nas seguintes questões:

1. acesso ao poder;
2. incremento da qualidade de vida;
3. acesso à segurança no exercício do direito de morar (segurança da posse ou propriedade);
4. acesso à renda;
5. acesso ao conhecimento e à informação.

Assim, a primeira questão que resta claro é que uma política urbana que pretenda, de fato, levar o gênero em consideração a fim de transformá-lo deverá ter uma preocupação abrangente. As duas últimas questões apontadas na lista acima, mesmo fugindo do âmbito de política urbana “*stricto sensu*”, devem ser encaradas pelo poder público para que o foco da intervenção urbana se ajuste e conduza a um maior sucesso:

- *Medidas de promoção da autonomia econômica das mulheres, de geração de renda, devem ser implementadas paralela e simultaneamente à intervenção urbanística.* Em relação a essas medidas, é preciso ter cuidado para não aprisionar as mulheres naquelas intervenções que as fixam nas atividades tradicionalmente ligadas ao mundo da reprodução, como poderiam ser exemplos cursos de costureira, cozinheira, panificação, etc. Por que não pensar em formar as mulheres em informática, por exemplo?

- *O conhecimento é fundamental para alavancar um processo de transformação.* Tradicionalmente, as mulheres estiveram excluídas do acesso ao conhecimento, o que vem se transformando (felizmente) no Brasil. Investir na educação das mulheres é investir em sustentabilidade das intervenções. Particularmente no que diz respeito aos próprios processos de intervenção, mulheres formadas e informadas são aliadas da maior importância no desenrolar exitoso dos projetos.

Por fim, cabe abordar as três primeiras questões levantadas acima, diretamente relacionadas às intervenções urbanas e ao direito urbanístico, aquelas sobre as quais temos maior possibilidade de incidir de forma transformadora:

- No que diz respeito ao acesso ao poder, é fundamental compreender que a regra de funcionamento dos espaços de tomada de decisão é a exclusão das mulheres. No caso da política urbana, essa dinâmica, além de ser extremamente injusta, é absolutamente ineficiente. Como vimos, são as mulheres que, por vivenciarem mais diretamente o espaço urbano, detêm um conhecimento indispensável dos problemas vivenciados pela comunidade, bem como das prioridades existentes. *Assim, é necessário pensar em medidas de integração equitativa e sistemática das mulheres nos processos de tomadas de decisão que democratizem de fato esses processos em todos os âmbitos.* Medidas de ação afirmativa, tais como as quotas mínimas de mulheres nas direções de conselhos setoriais e comissões, devem ser implementadas para romper com a exclusão das mulheres dos espaços de poder. A democracia não pode ser alcançada sem a representação, participação e inclusão adequadas das mulheres em todos os processos de governança urbana.
- *Os projetos urbanísticos devem ter uma preocupação com o incremento da segurança e da qualidade de vida das mulheres, tornando o gerenciamento da vida cotidiana mais leve.* Hoje em dia, não temos mais dúvida de que equipamentos comunitários e sociais, tais como creches, lavanderias e cozinhas coletivas ou fraldários, são importantes no processo de transformação do gênero. Lena Lavinas, no excelente texto *Gênero, cidadania e políticas públicas*,⁷ alerta para o fato de que esse tipo de equipamento não rompe com a separação e a dicotomia público-privado e não dessexualiza o espaço, podendo, em última análise, “reproduzir e acentuar desigualdades entre os sexos”. Ninguém duvida, no entanto, de que ter um tanque é bem melhor do que lavar a roupa acocada num

⁷ LAVINAS, Lena. Gênero, cidadania e políticas públicas. In: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

córrego ou numa bica. Vale dizer: mesmo esses equipamentos, que não chegam a alterar a estrutura das relações de gênero, mas que, sem dúvida, aumentam a *qualidade de vida das mulheres* – já que, como vimos, na esmagadora maioria das casas, elas é que têm responsabilidade pelo cuidado com as roupas, a alimentação e o cuidado com as crianças –, devem ser incorporados pelas políticas públicas em uma perspectiva transformadora. A questão que se coloca é *como* utilizar os equipamentos de forma libertadora. Creches, por exemplo, permitem que as mulheres tenham mais tempo livre para seu lazer, sua formação ou para gerar renda própria.

Como medida complementar, é preciso pensar na sensibilização dos homens da comunidade para a própria reflexão sobre os “papéis” sexuais através de uma formação consistente na área de gênero, visando pavimentar o caminho para uma flexibilização das relações de gênero em um sentido que as transforme. Aliás, um vício bastante comum quando se pensa no gênero é centrar a intervenção nas mulheres, esquecendo que envolver os homens nessa discussão, por mais difícil que seja, é altamente recomendável. Gênero é essencialmente *relação* – uma relação de poder. Trabalhar só com um polo da relação pode dar resultado a curto prazo, mas não rompe com a dinâmica de construção do poder.

- Finalmente, mas absolutamente importante, surge a questão da *titulação* da posse e/ou da propriedade *em nome das mulheres*. Como já se disse, entre nós, o alerta e a oportunidade surgem com o §1º do art. 183 da Constituição Federal. Antes do dispositivo legal, a titulação no Brasil seguia o modelo tradicional de gênero, e os homens é que eram beneficiários, excluindo-se as mulheres do acesso à riqueza, à propriedade e/ou à posse. Com isso, imensas injustiças aconteceram, sempre em prejuízo das mulheres. A situação de subcidadania ficava mais clara em casos de separação, viuvez, mães solteiras e/ou chefes de família, raramente contempladas sozinhas em programas habitacionais do BNH, por exemplo.

De fato, não parece ser medida supérflua ou indiferente a inclusão das mulheres na titularidade dos direitos outorgados pelos contratos, sejam eles títulos plenos de propriedade ou títulos alternativos de posse, de instrumentos, tal como a concessão de direito real de uso, por exemplo. Essa medida é bastante eficiente para contrarrestar a tendência patriarcal de apropriação da riqueza pelos homens e conseqüente empobrecimento das mulheres. Embora ocorrentes no nível micro, de relações homem-mulher, essas medidas contribuem para diminuir a triste estatística acima citada, que dá conta de que apenas 1% das propriedades do mundo está nas mãos das mulheres. Mais do que isso, pela implementação da medida

aposta-se que o gênero não é imutável – um destino inexorável de poder ou opressão conforme se seja homem ou mulher – e que é possível tornar essas relações de poder um pouco mais equilibradas através do empoderamento das mulheres, sobretudo das mulheres pobres, duplamente fragilizadas. Além disso, sem dúvida alguma, a medida introduz um critério de justiça social na formulação dos contratos.

A sugestão dessas medidas, bastante simples, passa tão somente por um esforço de ver a cidade através dos olhos das mulheres. De fato, a cidade pode ser uma arena mais justa com as mulheres e, para isso, o primeiro passo é enxergá-las, invisibilizadas que estão por uma visão modernista, patriarcal e androcêntrica do urbano, que só vê a cidade e suas dinâmicas com olhos masculinos. Assim, os(as) próprios(as) militantes da reforma urbana precisam ser sensibilizados(as) para a necessidade de atualizar suas bandeiras visando à inclusão das mulheres e à visibilização de suas necessidades específicas, passando a lutar, enfim, por uma *cidade para todos e para todas*, um imperativo ético da democracia plena!

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

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/cidade para todas: vendo a cidade através do olhar das mulheres. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 243-254, jul./dez. 2022.

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.