

urbanismo

patrimônio cultural

código de obras

direito de construir

pareceres

preservação

sustentabilidade

Rio92

estatuto da cidade

gestão urbana

ODS

desenvolvimento sustentável

gestão ambiental

saneamento básico

Edição
especial



instituto brasileiro de
administração municipal

Edição nº 306

Junho/2021

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- O IBAM e os Planos Diretores - Depoimentos de uma trajetória
- O Futuro da Preservação do Patrimônio Cultural Imobiliário Urbano e os Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade
- O controle da produção e consumo do solo e dos espaços urbanos. Atribuição de quem? Por que e como praticá-lo?
- Instrumentos Urbanísticos que constroem a Cidade Sustentável: Um Olhar para o Código de Obras e Edificações
- O novo Marco Regulatório do saneamento básico: titularidade municipal?

Entrevista

Os ODS e a construção do futuro das Cidades

Pareceres

- A revisão do Código de Obras requer estudos de equipe técnica multidisciplinar
- A necessidade de observância do processo participativo para a alteração do perímetro urbano
- Funcionamento de feiras livres e a necessidade de preservar a ambiência urbana e o bem-estar da população

Aos Leitores

Comemoramos no número 306 da Revista de Administração Municipal os vinte anos do Estatuto da Cidade, ou da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou o capítulo denominado “Política Urbana”, da Constituição Federal de 1988. Para fazê-lo, a revista apresenta artigos, entrevista e pareceres que contemplam temas que são importantes para as cidades e seu planejamento. A lei, que só logrou ser estabelecida cerca de 12 anos após a CF88, resultou de intensa mobilização social e dos meios profissionais a ela afeitos, como gestores municipais, advogados, engenheiros, arquitetos, ambientalistas, entre outros. Cabe destacar, em seu rico conteúdo, o planejamento participativo e a função social da propriedade, na esteira de defesa e construção da democracia em nosso país.

O primeiro texto é um artigo que reúne depoimentos de três arquitetos urbanistas que ingressaram no IBAM em períodos diferentes e continuam a atuar sempre na área do urbanismo. Pelas falas de Alexandre Santos, Ricardo Moraes e Henrique Barandier será possível compreender a trajetória do Instituto na formação de um pensamento sobre as cidades e na condução de projetos de pesquisa, de assistência técnica e de definição de metodologias de trabalho. Além de muito informativo, o artigo traça o caminho deste campo do conhecimento em seu entrelaçamento com a gestão municipal. Leitura atraente para profissionais que participaram do processo e para os que chegaram mais recentemente ao tema.

Sonia Rabello, que integra a Assembleia Geral do IBAM e que se vincula aos municípios pelos estudos que conduz e os anos de magistério universitário e de atuação na Procuradoria da Cidade do Rio de Janeiro, traz para o conhecimento dos leitores texto que enriquece a reflexão e orienta a prática dos que se incumbem da administração municipal. Ao tratar da preservação do patrimônio cultural imobiliário, examina instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade que contribuem para compensar ônus e benefícios do processo de urbanização mediante a outorga onerosa e a transferência do direito de construir. O tema, complexo, é didaticamente explicado e se torna acessível para quantos o lerem, mesmo não sendo especialistas.

Alexandre Santos traz para nossa atenção a produção e o consumo do solo e dos espaços urbanos. Problematisa-se a responsabilidade e a prática por tais iniciativas. Desde sempre a competência para regular, licenciar atividades e construções, fiscalizar suas execuções e controlar a produção e o consumo do território e dos espaços nas cidades brasileiras é municipal. O assunto, sujeito a múltiplos e conflitantes interesses, contou, intermitentemente, com os olhos vendados das autoridades locais. O debate traçado pelo autor é contemporâneo. Bom de ler e para fazer pensar o urbanismo sob uma perspectiva crítica.

Em prosseguimento, o quarto artigo tem abordagem mais normativa sobre a cidade sustentável, apontando caminhos para a formulação de Código de Obras e Edificações que, distanciando-se das formulações genéricas, leve em conta as características do município e de seu entorno regional, contemplando a visão ambiental. Luciana Hamada, Ricardo Moraes e Lincoln Cunha focam na qualidade de vida das populações e na dignidade que lhes deve ser dada pelas políticas públicas. Trata-se de olhar prático, sem perder os contornos conceituais.

Victor Zular Sveibel discute instrumento recente que se volta para problema histórico: o saneamento básico. Em 2020 um marco regulatório foi editado para servir de base para a tomada

de decisão pelas autoridades municipais a respeito do assunto. O intuito é que o setor seja administrado coerentemente com a capacidade e os propósitos da gestão municipal, somando-se àqueles instrumentos que se voltam para a qualidade de vida das pessoas, norteado para a universalização do serviço a ser prestado. Saúde é o outro nome do saneamento básico e como tal deve ser entendido. Chamada de alerta para planejadores e operadores da administração municipal. Imperdível.

Este número da RAM, que celebra o Estatuto da Cidade e tão bem discute instrumentos colocados à disposição de gestores municipais, tem entrevista que realça a importância para a qualidade de vida no planeta dos ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – aprovados pela ONU, em 2015. O entrevistado é o urbanista Alberto Costa Lopes, da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM.

Para o Brasil, o processo de descentralização que caracteriza a Federação fez com que os Municípios assumissem, constitucionalmente, a responsabilidade por múltiplas atribuições que os fazem protagonistas para a implementação dos ODS sem que, entretanto, se subestime a necessidade de coordenação entre os entes federados. Daí a necessidade de entendimento por parte de gestores – públicos ou não – do que são compromissos vitais para a transição social que está sendo empreendida em nível global, seja por decisão estratégica ou por força das circunstâncias. Os ODS são síntese didática de todo este fazer da humanidade, da reorientação da economia e da vida. A pandemia está mostrando que as respostas demandadas são urgências para sermos contemporâneos.

Finalmente, os pareceres que fazem o fechamento de todos os números da RAM. O primeiro, elaborado por Affonso de Aragão Peixoto Fortuna, apresenta temática estruturante para a gestão urbana: a necessidade de rever o Código de Obras mediante a contribuição de equipe multidisciplinar. Complementa como uma luva o artigo de Hamada, Moraes e Cunha que integra o conjunto de artigos do presente número.

Já o segundo, de autoria de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, trata da necessidade de se observar o processo participativo para a alteração do perímetro urbano e associa o tema aos Planos Diretores e ao Estatuto da Cidade.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais, no terceiro parecer, discute o funcionamento de feiras livres em consonância com a necessidades de preservar a ambiência urbana e o bem-estar da população. Aponta para o sempre atual debate sobre competências do Executivo e do Legislativo municipais, com ensinamentos úteis e necessários para o reavivamento da relação entre qualidade de vida urbana e instrumentos jurídicos que institucionalizam a gestão municipal.

Dedicando-se à feitura da RAM 306, é intenção do Instituto contribuir para que não haja mais dúvidas sobre a importância da gestão urbana. Com base nela se pode oferecer à população melhores condições de atendimento pelos serviços sob responsabilidade do Município, também vida mais amena para todos mediante, entre outras iniciativas, a adequada distribuição de equipamentos pelo espaço. Muitos dos instrumentos para tanto foram alinhados nesta edição, contando com o Plano Diretor como guia mestre.

Boa leitura e até o próximo número.

Índice

Artigos

05. O IBAM e os Planos Diretores - Depoimentos de uma trajetória

Alexandre Albuquerque Santos, Ricardo Moraes e Henrique Barandier

21. O Futuro da Preservação do Patrimônio Cultural Imobiliário Urbano e os Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade

Sonia Rabello

44. O controle da produção e consumo do solo e dos espaços urbanos. Atribuição de quem? Por que e como praticá-lo?

Alexandre Albuquerque Santos

55. Instrumentos Urbanísticos que constroem a Cidade Sustentável: Um Olhar para o Código de Obras e Edificações

Luciana Hamada, Ricardo Moraes e Lincoln Botelho da Cunha

69. O novo Marco Regulatório do saneamento básico: titularidade municipal?

Victor Zular Zveibil

Entrevista

83. Os ODS e a construção do futuro das Cidades

Alberto Lopes

Pareceres

91. A revisão do Código de Obras requer estudos de equipe técnica multidisciplinar

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna

93. A necessidade de observância do processo participativo para a alteração do perímetro urbano

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

97. Funcionamento de feiras livres e a necessidade de preservar a ambiência urbana e o bem estar da população

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação on-line do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral: Paulo Timm

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsc@ibam.org.br

O IBAM E OS PLANOS DIRETORES - DEPOIMENTOS DE UMA TRAJETÓRIA

Alexandre Albuquerque Santos, Ricardo Moraes e Henrique Barandier

Introdução

Esta edição que marca os 20 anos da vigência do Estatuto da Cidade, o IBAM dedica ao tema da gestão das cidades. Este artigo contém o testemunho de três gerações de arquitetos urbanistas do IBAM que seguem construindo a experiência da instituição no tema, desde as origens de seu tratamento até os dias atuais. Seu foco principal busca situar como instrumentos metodológicos foram sendo gerados no âmbito da instituição e como foram ou vêm sendo tratados os enfoques ao instrumento básico da gestão das cidades, o plano diretor.

Dividido em três abordagens cronologicamente sequenciais, revelam a trajetória da evolução metodológica dessa que constitui uma das principais linhas de trabalho constante do acervo do IBAM.

Em sua primeira parte – As origens e a evolução da trajetória - buscou-se focalizar os primeiros passos, a gestação de princípios e instrumentos metodológicos que até hoje norteiam a ação do Instituto no que se refere ao urbano. Na segunda parte - O IBAM e os planos diretores pós CF 1988: marcos de uma metodologia – o foco é direcionado para os processos de assessoramento às administrações municipais compreendendo o período posterior à Constituição de 1988, quando os planos diretores passam a ser instrumento obrigatório e fundamento da gestão das cidades em grande parte dos Municípios brasileiros. Por fim, na terceira parte - A agenda atual - busca-se situar a evolução dos processos metodológicos utilizados, onde são realçados os aprendizados e práticas mais recentes, que incorporam variáveis como as mudanças climáticas, o conforto ambiental, os riscos socioambientais e a necessária promoção da resiliência das cidades.

E ainda, o desafio contemporâneo de propor e implementar alternativas metodológicas e tecnológicas à assessoria técnica ao processo de elaboração, e atualmente de revisão, de planos diretores, em tempos de pandemia da COVID 19 e do necessário isolamento social sem prejuízo da participação cidadã.

As origens e a evolução da trajetória

As cidades refletem as peculiaridades da sociedade que as produz e consome. Em sociedades desiguais, como a brasileira, expressam nos territórios urbanos as desigualdades sociais e econômicas entre os distintos grupos sociais que a habitam, estando tais desigualdades presentes em praticamente todas as nossas cidades.

*** Alexandre Carlos de Albuquerque Santos:** Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - DUMA/IBAM. Autor da texto inicial deste artigo: *As Origens. Integra os quadros técnicos do IBAM desde 1975, tendo sido Coordenador e professor do Curso de Metodologia de Desenvolvimento Urbano e Municipal - CEMUAM no período de 1978 a 1987.*

**** Ricardo Moraes:** Ex-Supervisor Técnico e consultor da Área - DUMA/IBAM. Autor da segunda parte deste artigo: *O IBAM e os Planos Diretores pós CF 1988: a fundação de uma metodologia. Ex-aluno do curso de pós-graduação lato sensu CEMUAM/1988. Integrou os quadros técnicos da Área DUMA por 31 anos, sendo contratado ainda sob a égide do CPU em 1989, após a conclusão do CEMUAM. Permanece, na condição de consultor, atuando na DUMA.*

***** Henrique Barandier:** Coordenador Técnico da Área DUMA/IBAM e Coordenador de Urbanismo da Faculdade IBAM. Autor da parte final deste artigo: *A Agenda Atual. Ingressou no IBAM em 2003 como consultor técnico e depois coordenador de ensino da área de desenvolvimento urbano e meio ambiente da ENSUR – Escola Nacional de Serviços Urbanos, atual Faculdade IBAM. Coordenou diversos projetos desenvolvidos pelo IBAM e atualmente lidera os processos de assessoria em planos diretores do Instituto.*

A gestão da produção e do consumo do solo para fins urbanos, do regramento dos espaços construídos e comportamentais na cidade, esteve sempre no campo de competências do governo municipal. Desde a sua fundação em 1952, o IBAM destinou seus esforços na capacitação e no apoio técnico às administrações municipais e às Câmaras de Vereadores, inicialmente focado no aprimoramento das capacidades administrativas e no apoio jurídico aos gestores e legisladores locais.

Ao longo de sua trajetória, o Instituto foi se especializando e ampliando o seu campo de ação, na produção de planos diretores de desenvolvimento urbano, normas de delimitação de perímetros urbanos, de parcelamento, uso e ocupação do solo, de códigos de obras e edificações e demais posturas urbanas. Hoje, além do apoio à elaboração e revisão de planos diretores de desenvolvimento urbano, também atua na produção de planos municipais de saneamento básico e de resíduos sólidos, de estruturação de programas municipais de coleta seletiva, planos de mobilidade e de transporte urbano, planos e programas de habitação de interesse social, planos de gestão energética municipal, bem como na avaliação de riscos ambientais e estudos sobre clima urbano, destinados à promoção do conforto ambiental na cidade e nas edificações e à eficiência energética, temas que atualmente passaram a integrar a agenda dos Municípios.

As ações do Instituto, nessa linha de trabalho, afirmam o compromisso de contribuir para que as administrações municipais alcancem sucesso na superação das desigualdades territoriais e conduzam o processo de desenvolvimento municipal de forma ambientalmente sustentável e inclusiva. Nessa breve resenha, buscamos situar brevemente essa longa trajetória de quase 70 anos de serviços prestados pelo IBAM focalizando, sobretudo, aspectos metodológicos, 'achados' e inovações de nossa abordagem em face das circunstâncias político-institucionais, da evolução do marco legal, dos avanços da sociedade brasileira e do ambiente econômico do país, que progressivamente

vem balizando e transformando a atuação do Município no campo do planejamento e gestão urbana.

Ainda em 1965, o Instituto, que já atuava na elaboração de publicações e modelos para orientação da confecção de instrumentos usuais das administrações municipais, como os códigos de obras e posturas, inaugura um curso de pós-graduação pioneiro no país, voltado para a capacitação de quadros de servidores locais para a atuação em equipes multidisciplinares na elaboração de instrumentos de planejamento do desenvolvimento urbano.

Referimo-nos ao Curso Especial de Metodologias do Urbanismo e Administração Municipal - CEMUAM, com carga de 960 horas, ministrado em regime de tempo integral, que trazia uma diferença: a de reservar cerca de 300 horas para que os participantes, divididos em subgrupos, atuassem em Municípios de pequeno porte de uma mesma região, neles residindo, com o objetivo de prover orientação sobre realidades concretas, propondo normas urbanísticas e projetos urbanos que, envolvendo as administrações municipais e as Câmaras de Vereadores, lograram oferecer aos Municípios onde esses estágios de campo eram realizados elementos norteadores da gestão urbana, além da formação de quadros técnicos que mais tarde vieram a se notabilizar na gestão pública brasileira.

O CEMUAM foi uma novidade tão notável que, em 1968, foi retomado com características similares, sendo oferecido de forma contínua, até o ano de 1988. E como deixou de ser especial, foi rebatizado com o nome de Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano, mas sua sigla original seguiu como referência a sua continuidade.

Com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo/SERFHAU e do Banco Nacional de Habitação/BNH em 1964, o tema urbano ganhou mais fôlego no cenário da gestão pública brasileira e o IBAM tratou de ampliar também seu foco de atuação criando em 1966 a Escola Nacional de Serviços Urbanos/ENSUR -

primeira escola de governo criada no país -, que passou a abrigar, além do CEMUAM, outros dois cursos de pós-graduação, com características similares: o Curso de Administração Municipal - CAM e o Curso de Engenharia de Sistemas Urbanos - CESU, este destinado a engenheiros e arquitetos municipais, capacitando-os para o desenvolvimento de projetos nos vários sistemas no espectro de competências da administração municipal. Independentemente de outros cursos de curta duração que a ENSUR oferece até hoje, em sua sede ou por meio do ensino à distância - EAD - destinados à capacitação de servidores para o melhor desempenho de suas tarefas cotidianas -, o que se realça no papel desses cursos de longa duração que promovia era a ampla contribuição no desenvolvimento de metodologias e instrumentos de abordagem em programas de assistência técnica que o IBAM viria a incrementar mais adiante, como técnicas de apreensão e leitura do espaço e, sobretudo, o que representaram como campos de experimentação de métodos de ampliação da participação de segmentos organizados e da sociedade civil como um todo, em processos de planejamento municipal e urbano.

Tal acúmulo de inovações foi possível devido à singularidade cultuada no IBAM desde sempre de se abrir para a diversidade do pensamento técnico-científico e à capacidade de reunir em torno de um mesmo fim diferentes pensadores e profissionais que se destacaram ao longo dos anos em postos importantes da gestão urbana ou na esfera acadêmica.

Como já mencionado, ainda no ano de 1968, foi criado o Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas - CPU/IBAM, que desde então passou a acumular conhecimentos sobre o processo de urbanização brasileiro que cada vez mais se intensificava, a promover avaliações de programa federais e a realizar pesquisas para organismos internacionais sobre o fenômeno urbano no Brasil, além de contribuir para a introjeção e disseminação das boas práticas de outros países.

A estreita colaboração entre o CPU, sob a gestão inicial de Anna Maria Brasileiro e em seguida de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, com os estudos e pesquisas que promovia, e a ENSUR, especialmente no âmbito do CEMUAM, onde muitas possibilidades de instrumental de pesquisa eram testadas, contribuiu para o aprimoramento de instrumentos importantes, sobretudo no campo das pesquisas qualitativas e do aporte antropológico, como a 'leitura sistematizada de signos espaciais urbanos' ou a extensiva utilização de práticas de 'observação participante', que permitiram avançar na concepção do encaminhamento metodológico dos planos de desenvolvimento municipal e urbano desenvolvidos pelos participantes do CEMUAM.

Outros exemplos da colaboração profícua entre CPU e ENSUR: a utilização, ainda em 1979, de exercícios com crianças e jovens e a leitura desses segmentos sobre o futuro de suas cidades e expectativas, testados no CEMUAM em todos os trabalhos que realizava. Tais exercícios, posteriormente sistematizados e aplicados a uma realidade específica deram lugar à publicação *"Como as crianças veem a Cidade"*. Da mesma forma, a influência da abordagem antropológica do CPU resultou na publicação: *"Quando a Rua Vira Casa"*, decisiva nas abordagens experimentadas no CEMUAM, mas também nos trabalhos subsequentes do IBAM no campo do planejamento urbano.

No dizer de Alberto Costa Lopes: *"O acervo de trabalhos decorrentes daí, pôde assim gerar resultados em várias frentes. No campo das políticas públicas, contribuiu-se para mudar ou aperfeiçoar as formas de atuação dos agentes públicos, sobretudo dos governos. Os planos, projetos e estudos urbanos, voltados para a intervenção direta nos espaços urbanos, foram ao encontro à necessidade de contribuir para melhorar a qualidade de vida e promover o direito à cidade, especialmente através do planejamento do uso e da ocupação do solo"*¹.

1. Lopes, Alberto Costa. Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: trajetória 1982/2002 e cenários futuros. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE Administração municipal. IBAM 50 anos. Rio de Janeiro: IBAM, 2002. p. 72-82.

A partir da Conferência HABITAT I, realizada em Vancouver em 1976, que pôe na mesa de discussões da ONU o tema ambiental e as cidades, ganhou a questão destaque nas reflexões sobre a gestão urbana. Coincidente com o início do processo de redemocratização do país foi logo absorvida, tanto nos programas de capacitação realizados pela ENSUR, quanto nos estudos, pesquisas e ações de *advocacy* realizadas pelo Instituto, tendo à frente o CPU. Mais tarde, com a chegada da Constituição de 1988, a associação das dimensões urbana e ambiental ganha maior protagonismo ainda no Instituto.

Também se ampliaram as oportunidades de pós-graduação oferecidas pelas Universidades e os cursos - CEMUAM, CAM e CESU - deixaram de ser oferecidos, embora na ENSUR os temas associados à gestão das cidades continuaram e continuam a ser oferecidos, em programas de curta e média duração, ou em projetos específicos. Do tipo *"taylor made"*. Ao CPU passou a caber, além dos estudos e pesquisas, trabalhos de assistência técnica no campo do planejamento urbano, que não se limitaram a questões específicas relativas à elaboração de planos diretores e normas de controle do uso do solo, estendendo-se aos demais setores da política urbana.

Em função da alteração do espectro de ações no cenário urbano, sobretudo em decorrência da forte descentralização sinalizada pela Constituição de 1988, além da presença cada vez mais constante das questões ambientais na temática urbana, o IBAM, buscando refletir as mudanças no cenário institucional, promoveu alteração em suas áreas de atuação e nessa reestruturação a denominação do então Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas - CPU muda para Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - DUMA, após a realização da Conferência RIO 92/ONU - de Ambiente e Desenvolvimento.

"Os acordos e protocolos decorrentes da Conferência RIO 92 firmados nos âmbitos nacional e internacional fizeram a questão ambiental emergir e se firmar como dimensão irremediável

de ação na carteira de programas e projetos promovidos por agências governamentais e não governamentais de desenvolvimento. A partir daí, para o IBAM, a temática ambiental urbana confirmou-se nas ações promovidas com a multiplicação das tipologias de projetos, passando o tema a constituir um grande espectro do seu trabalho." (LOPES, 2002)

Tendo o IBAM atuado decisivamente nas reuniões preparatórias e na elaboração de documentos subsidiários da participação brasileira na Conferência, e redigido - em parceria com o ISER e a REDEH no âmbito da Parceria 21 - dois dos seis capítulos do documento subsidiário, denominados *"Cidades Sustentáveis"* e *"Redução das Desigualdades Sociais"*, assume claramente a defesa e a militância na direção do desenvolvimento sustentável, presentes atualmente no debate dos Objetivos do Milênio, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana e as metas 2030.

A visibilidade do IBAM nos eventos nacionais e internacionais focados no binômio ambiental urbano resultou em uma série de trabalhos da DUMA com o Ministério de Meio Ambiente (MMA) nos anos 2000, a exemplo do Projeto Orla e da Costa do Descobrimento, no campo do uso e ocupação do solo das franjas costeiras, e no campo do saneamento básico no segmento da gestão dos resíduos sólidos, em especial em recortes regionais envolvendo Municípios amazônicos. Nessa linha, também com o Ministério do Turismo (MTUR), por meio do PRODETUR II - Nordeste e para a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) dos polos turísticos do Estado do Rio de Janeiro.

Nessa nova roupagem, a DUMA não abdica de suas funções de *advocacy*, tendo sido a voz do Instituto no Fórum Nacional da Reforma Urbana, que culminou em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e com a publicação, sob os auspícios da CAIXA, do *"Estatuto da Cidade para compreender"*.

Mais recentemente, no campo da pesquisa urbana, o trabalho *"Comunicação para Meios*

de Vida Urbanos Sustentáveis”, coordenado pela Unidade de Planejamento do Desenvolvimento (DPU) da Universidade de Londres e patrocinado pelo Governo Britânico, foi aplicado em três cidades no mundo: Rio de Janeiro, no Brasil; Nairobi, no Quênia, e Colombo, no Sri Lanka.

Na mesma linha da cooperação internacional, o Instituto, como partícipe da Parceria 21, realizou dois trabalhos importantes e integradores dos temas urbanos e ambientais, que se inserem em uma iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), intitulada *‘Global Environment Outlook (GEO)’*, que visa desencadear processos de gestão ambiental em escala mundial. O primeiro, GEO Cidades, tratou de estabelecer uma *“Metodologia e Indicadores para a Avaliação Ambiental”* aplicáveis às cidades. O segundo, GEO Brasil, tratou de identificar os principais problemas ambientais decorrentes da questão industrial no território nacional. *“Esse trabalho culminou com a elaboração do relatório intitulado Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil que contribuiu para instruir a participação brasileira na Conferência Mundial de Meio Ambiente (Rio + 10) realizada em Johannesburg, na África do Sul, em setembro de 2002”*. (LOPES, 2002)

Cada vez mais o Município é instado a atuar em parcerias com seus iguais em territórios supralocais. A gestão de territórios metropolitanos no país é ainda uma questão por ser equacionada, sobretudo em temas relativos ao uso do solo, onde é necessário considerar os distintos interesses e normas municipais, ou no que toca à prestação de serviços de interesse comum. Nessa direção, também o IBAM, por meio da DUMA, vinha e vem atuando ao longo de décadas. Tanto antes da diminuição da instância federal sobre a gestão desses territórios, quanto depois disso, quando apoiou a Agência Metropolitana

do Estado do Mato Grosso, na elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá/MT, um dos primeiros planos metropolitanos elaborados já sob a égide do Estatuto das Metrôpoles.

Registre-se a atuação do IBAM no planejamento regional, citando-se trabalhos recentes no tema da gestão integrada de resíduos sólidos para as regiões da Grande Vitória/ES e dos Municípios litorâneos do Estado do Piauí.

Destacam-se por fim a colaboração da DUMA ao Programa de Qualificação da Gestão Ambiental na Amazônia - MMA/MDIC/BNDES/Fundo Amazônia, liderado pela ENSUR, cuja contribuição resultou na publicação *Amazônia: plano diretor municipal e gestão do território*, e a promoção do Programa Parcerias Ambientais Público Privadas – PAPP – onde o IBAM atuou em parceria com o Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade – ICMBio / MMA – destinado a promover parcerias entre o setor público e o privado, na gestão de Unidades de Conservação Federais com a transferência ao setor privado da exploração de estabelecimentos e atividades nas áreas destinadas à visitação, assim definidas nos respectivos Planos de Manejo. No PAPP, coube ao IBAM a coordenação geral da Unidade de Execução do Programa, gerenciando fundos aportados pelo Fundo Multilateral de Inversiones – FOMIN / BID e pelo Fundo Socioambiental da CAIXA.

Como visto, desde sua criação, por meio da ENSUR, do CPU e da área que o sucedeu, a DUMA, o IBAM vem acumulando uma experiência importante, que se reflete nas ações de assistência técnica aos Municípios, voltadas às boas práticas de gestão das nossas cidades e territórios, incorporando progressivamente o conceito de desenvolvimento sustentável em seus trabalhos.

“Cada vez mais o Município é instado a atuar em parcerias com seus iguais em territórios supralocais.”

Atento à capacidade de resposta dos Municípios aos temas emergentes que guardam em diferentes escalas relação com suas competências constitucionais, na contemporaneidade, o estudo das implicações das mudanças do clima, com as seguidas crises energéticas e sanitárias pelo mundo, a maior frequência na ocorrência de eventos climáticos extremos e a avaliação dos impactos sobre o território e as cidades, sobre as infraestruturas e a vida de seus habitantes, em prejuízo de recursos naturais, construídos e humanos, revelam sua capilaridade, pois são consequências de amplo alcance, que afetam a todos, independentemente de fronteiras, estágio de desenvolvimento econômico ou status social.

Diante da responsabilidade compartilhada - de governos, agentes econômicos e sociedade - na promoção de ações de mitigação e adaptação para enfrentar tal cenário em progressão, esses temas passaram a integrar a agenda dos Municípios. Nessa linha, o IBAM vem atuando nos temas clima urbano, conforto ambiental, eficiência energética e mudanças climáticas, desenvolvendo publicações, estudos e assessorias que os incorporam, a exemplo dos Guias Técnicos ELETROBRAS/PROCEL voltados para a eficiência energética na iluminação pública, em equipamentos de saneamento, código de obras e planejamento urbano; a metodologia, sistema SIEM e assessoria técnica para formulação do Plano de Eficiência Energética Municipal (PLAMGE) ou da pesquisa e estudos de caso *"Iniciativas locais para redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e do consumo de energia elétrica"*, para a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD).

Toda essa experiência acumulada, em diferentes dimensões da gestão urbana, migra para os fóruns de discussão interna da assessoria aos planos diretores e transformam e aprimoram a metodologia aplicada pelo IBAM nessa linha de trabalho continuamente.



O IBAM e os Planos Diretores pós CF 1988: marcos de uma metodologia

Em 2001, o IBAM estava envolvido e presente em Brasília para continuidade do assessoramento ao Ministério da Justiça quanto às responsabilidades e meios para promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida pelo Governo local, quando ruidosa celebração ecoou pelos corredores: o Estatuto da Cidade tinha sido aprovado no Congresso Nacional naquele instante.

Sentimento de satisfação e também de alívio, após um longo tempo envolvidos que estávamos com as moções do Fórum Nacional da Reforma Urbana e de convivência com os processos de elaboração de planos diretores, suas angústias e dúvidas no marco da gestão democrática e participativa determinadas pela CF 1988, até então carente de regulamentação.

Naquela época, as discussões, tanto no meio dos urbanistas quanto dos gestores e técnicos locais assessorados pelo IBAM, giravam em torno da autoaplicabilidade do artigo 182, em especial sobre a visão da extrafiscalidade do IPTU progressivo no tempo e previsão das áreas de incidência no plano diretor.

A partir de 1988, com as discussões iniciais sobre a aplicabilidade dos comandos da nova Política Urbana no IBAM, como até hoje, o processo de reflexão é contínuo: desde o primeiro plano diretor, em assessoria técnica ao Município de Uberaba/MG, até a revisão do Plano Diretor de Maricá/RJ em 2021.

A metodologia aplicada naquela ocasião foi sendo construída a partir da experimentação empírica, embasada na experiência multidisciplinar da equipe de consultoria designada e nas trocas técnicas com os demais colegas da Instituição, na reflexão pragmática de como dar concretude aos comandos constitucionais em um ambiente de afirmação da autonomia e competências municipais, também definidas na CF 1988.

O aprendizado ofertado pelo CEMUAM e o lastro técnico-científico acumulado pelo Instituto ao longo de sua atuação em diferentes Municípios

de todo o Brasil, bem como os seus valores de defesa do municipalismo e aprimoramento das capacidades de gestão local, moldaram a metodologia que, ao final desse processo inaugural, norteou a linha de trabalho do IBAM em planos diretores, tema que situou o Instituto no assessoramento à sua elaboração, que passou a ser exigência constitucional em Municípios com mais de 20.000 habitantes e nos situados em áreas metropolitanas ou conturbadas e em regiões de fronteira.

Ao longo dos anos de acomodação ao ambiente de Estado de Direito, os processos de assessoria técnica do IBAM aos planos diretores deixaram um legado, pois se transformaram em fóruns catalisadores das discussões sobre a gestão urbana e a justiça territorial, de processos de convencimento e afirmação da cidadania, de quebra de antigos paradigmas tecnocráticos, do papel do técnico na estrutura administrativa e de ampliação e transferência do conhecimento, por fim, de fortalecimento das instâncias de planejamento urbano local por onde passou.

No período após a CF 1988 e até promulgação do Estatuto da Cidade, o IBAM assessorou os seguintes processos de elaboração de planos diretores:

PLANOS DIRETORES E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA ASSESSORIA PÓS CF88 E ANTERIOR AO EC		
CONTRATANTE	UF	OBJETO DA ASSESSORIA IBAM
PM Uberaba	MG	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Guanambi	BA	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Campo Grande	MS	Metodologia e Estudos Técnicos para o PD
PM Além Paraíba	MG	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Niterói	RJ	Base de informações e Diagnóstico para o PD
PM Petrópolis	RJ	Metodologia e Estudos Técnicos para o PD
PM Quirinópolis	GO	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Pirapora	MG	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Sertãozinho	SP	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Belém	PA	Oficina PD
PM João Pessoa	PB	Oficina PD
PM Governador Valadares	MG	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Juiz de Fora	MG	Oficina PD
PM Palotina	PR	Elaboração PD e Legislação Urbanística

METROPLAN - Consórcio Prefeituras Maringá/Sarandi/ Paiçandu/Marialva	PR	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Araguaína	TO	Base de informações e diretrizes para elaboração
PM São Francisco do Conde	BA	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Armação de Búzios	RJ	Definição de estratégias e elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano com base em zoneamento ambiental
PM Itatiaia	RJ	Elaboração PD e Legislação Urbanística

Na medida da ocorrência de novos fatores com incidências sobre o conteúdo dos planos diretores, também a metodologia aplicada pelo IBAM foi evoluindo ao longo do tempo, ao incorporar temas emergentes, ao acomodar os comandos das políticas nacionais correlatas, ao assimilar os avanços tecnológicos e ferramentas digitais, como o SIG e o geoprocessamento, aplicados à gestão urbana que com o instrumento guardam relação, seja com o processo de elaboração seja com os seus resultados.

A partir da realização da Conferência RIO 92, o tema do meio ambiente como vinha sendo tratado no âmbito dos planos diretores ganha uma nova dimensão, tendo sua incorporação expandida, diante dos desafios de uma gestão urbana associada às implicações com a materialização dos conceitos de sustentabilidade e de justiça socioambiental em suas proposições. Da mesma forma, o desafio de acompanhar e assimilar a implantação do próprio Estatuto da Cidade, que acarretou a sofisticação das abordagens na estruturação e forma do plano diretor, por influência de um novo escopo e conjunto de instrumentos a incorporar e normatizar.

Outro fator determinante foi, em 2003, a instalação do Ministério das Cidades. Foram, então, firmados protocolos, orientações e programas, decorrentes das resoluções do CONCidades, que apoiaram e continuam a materializar a Política Urbana e a elaboração ou revisão dos planos diretores. Ainda hoje continua o desafio de concretizar um processo orientado pelos pilares da Política Urbana - sustentabilidade, gestão democrática e participação social -, em ambientes institucionais desnivelados de capacidades, recursos humanos, materiais e técnicos, que caracterizam o conjunto de Municípios brasileiros.

Além disso, o pensamento sistêmico e estratégico nos planos diretores é condição *sine qua non* para a sua aderência às questões locais e condição determinante para o efeito transformador de suas proposições, que nem sempre encontra eco junto aos gestores municipais.

Impulsionadas pela Campanha Nacional, foram realizadas as seguintes assessorias técnicas aos planos diretores pelo IBAM, pós Estatuto da Cidade até 2010:

PLANOS DIRETORES E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA ASSESSORIA PÓS-ESTATUTO DA CIDADE/2001 até 2010			
CONTRATANTE	UF	ANO	OBJETO DA ASSESSORIA IBAM
PM Natal	RN	2009/10	Regulamentação do Plano Diretor e Legislação complementar
PM Mogi das Cruzes	SP	2007/08	Legislação de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano e Regulamentação dos Instrumentos EC
PM Mucuri	BA	2007	Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Pirai	RJ	2007	Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)

PM Marechal Deodoro	AL	2006/07	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Mucuri e Suzano Celulose	BA	2006/07	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Campos dos Goytacazes	RJ	2006/07	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Itaperuna	RJ	2006/07	Elaboração PD e Legislação Urbanística
Governo Estado Goiás			
Secretaria das Cidades	GO	2006/07	Oficinas PD: apoio Programa Cidade pra Gente para 88 Municípios goianos
PM Santo Antônio de Pádua	RJ	2006	Elaboração PD
PM Uberaba	MG	2006	Revisão do PD e Legislação Urbanística
PM Uberaba	MG	2006	Código de Obras: avaliação e diretrizes para revisão
PM Santa Fé do Sul	SP	2006	Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Vila Velha	ES	2005/06	Elaboração PD e Legislação Urbanística
GDF - Brasília	DF	2005	Metodologia e Estudos Técnicos para o plano de ocupação
PM Nova Friburgo	RJ	2005	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Boa Vista	RR	2005/06	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Vila Velha	ES	2005	Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Jaraguá do Sul	SC	2004/05	Ciclo Oficinas: apoio metodológico e acompanhamento técnico e jurídico ao PD
PM Arapiraca	AL	2004	Avaliação Código de Obras e Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Maceió	AL	2004/05	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM São Luís	MA	2004	Elaboração do Código de Obras
PM Campina Grande do Sul	PR	2004	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Cascavel	PR	2004	Ciclo Oficinas: apoio metodológico e acompanhamento técnico e jurídico ao PD
PM Colombo	PR	2004	Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Colombo	PR	2003/04	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Macapá	AP	2003	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Uberaba	MG	2003	Ciclo Oficinas: apoio metodológico e acompanhamento técnico e jurídico ao PD
PM Mogi das Cruzes	SP	2003	Oficina Avaliação do PD e Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Nilópolis	RJ	2002	Elaboração Código de Obras e Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Mogi das Cruzes	SP	2002	Elaboração Código de Obras e Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM Manaus	AM	2001/02	Elaboração PD e Legislação Urbanística
PM Manaus	AM	2001	Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)
PM São Luís	MA	2001	Elaboração Lei Licenciamento e Fiscalização de Atividades (Posturas)

REVISÃO DE PLANOS DIRETORES E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA ASSESSORIA PÓS 2010		
CONTRATANTE	UF	OBJETO DA ASSESSORIA IBAM
PM Três Corações	MG	Revisão PD e Legislação de parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano
PM Porto Velho	RO	Revisão PD e Legislação Urbanística
PM Maricá	RJ	Revisão PD
PM Vassouras	RJ	Revisão PD e Legislação Urbanística

Além desses trabalhos, realizou, como já mencionado, o Plano Diretor da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá / MT e aplicou ainda a metodologia ICES – Iniciativa para Cidades Emergentes e Sustentáveis, do Banco Interamericano – BID – para a cidade de Florianópolis/SC.

Na contemporaneidade, renovados desafios se apresentam de forma mais incisiva e urgente para os processos de assessoria aos planos diretores. Seja pela condição limite em que se apresentam os passivos socioambientais nas cidades, seja pela premência de resposta aos recorrentes eventos climáticos extremos sobre estas, colocando na agenda municipal a questão da promoção de sua resiliência e sua responsabilidade com as ações de mitigação e adaptação da emissão de GEE (gases de efeito estufa) e de redução do consumo de energia.

Igualmente integrantes da agenda da sustentabilidade, os temas clima urbano, conforto ambiental e eficiência energética mantêm relação simbiótica, pois os pressupostos do primeiro, ao atuar sobre o aproveitamento e a criação das condições naturais ofertadas de bem-estar em cada lugar (térmico, lumínico, acústico e de qualidade do ar interior), acarretam a redução do consumo de energia elétrica, por sua vez, buscando promover o seu uso eficiente nas cidades e nas edificações.

A massificação e impermeabilização do espaço construído, com o aprisionamento da energia térmica absorvida pelas suas superfícies (ilhas de calor) e pelo confinamento de poluentes decorrente de sua morfologia, estimulam o uso de meios artificiais de refrigeração, nos climas quentes, ou de aquecimento, pela canalização dos ventos (cânions urbanos), que ampliam o desconforto em baixas da temperatura nos climas frios. Em ambas as situações, causando danos à saúde humana, em razão da continuidade do stress térmico a que são submetidos os seus habitantes, com impactos nas demandas e investimentos em saúde pública.

Pela sua vinculação intrínseca com as diretrizes gerais definidas no Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/2001) para a política urbana no país, sua correspondência com o direito à cidade sustentável que propugna, e as interfaces com o ordenamento do uso e ocupação do território que mantém, esses temas passaram também a compor o escopo dos planos diretores assessorados pelo Instituto.

Para o IBAM e sua equipe técnica de urbanistas, cada processo de assessoria traz a exigência de respostas metodológicas específicas, como está ocorrendo neste momento de revisão do instrumento para muitos Municípios em meio à pandemia da COVID-19.

#Livraria do IBAM

- Administração Municipal
- Direito Municipal
- Contabilidade Pública
- Orçamento Público
- Planejamento Urbano
- Meio Ambiente
- Concursos Públicos

[Acesse](#)



A Agenda atual

A elaboração/revisão de planos diretores nos anos 2000, a partir da campanha conduzida pelo Ministério das Cidades, logo após sua criação, constituiu o primeiro movimento na perspectiva de mobilização dos Municípios para a implementação do Estatuto da Cidade. A avaliação dos planos que resultaram daquele momento aponta para limitações de diferentes ordens tais como em relação a: incorporação das diretrizes da reforma urbana e instrumentos do

Estatuto da Cidade; eficácia dos novos planos, muitas vezes elaborados sem a revisão de leis urbanísticas ordinárias; intervenção real na lógica de produção e reprodução das cidades.

No entanto, em outra perspectiva, não é possível ignorar que foi um período em que o debate sobre as cidades e as políticas urbanas ganhou intensidade e alguma centralidade. Afinal, cerca de 1.500 Municípios ou mais se dedicaram à tarefa de elaborar/revisar seus planos diretores, o que não é desprezível. Paralelamente a esse movimento que envolveu Municípios de norte a sul, se avançou, em alguma medida em razão desse próprio movimento, também na conformação do quadro legal nacional da política urbana, com a aprovação dos marcos regulatórios das políticas setoriais de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, a revisão do Código Florestal, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre outros.

Entre avanços e recuos da política urbana nas duas últimas décadas, os vinte anos que o Estatuto da Cidade completa neste 2021 devem ser celebrados. Sua aprovação foi uma conquista da cidadania, ainda que instrumentos ali consagrados possam, eventualmente, ter sido utilizados para propósitos inteiramente distintos daqueles que alimentaram a luta pela reforma urbana. Sem dúvida, o conteúdo desses instrumentos está, ainda hoje, em disputa.

Os desafios das cidades brasileiras expressos no Estatuto da Cidade permanecem atuais, pois não foram ainda superados e muitos deles, provavelmente, foram até agravados. Acesso à terra urbanizada, produção de moradia digna, contenção da expansão urbana, preservação de ativos ambientais e do patrimônio histórico e cultural, participação e controle social na formulação e implementação da política urbana permanecem temas absolutamente centrais para a construção de cidades mais justas. Porém, no momento atual, outros temas que não tinham a relevância de hoje, ou sequer foram considerados, na elaboração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade, foram agregados à agenda urbana ambiental, como os

temas já mencionados, relativos às mudanças climáticas, áreas de risco, conforto ambiental urbano, mobilidade urbana sustentável, equidade de gênero, segurança alimentar, segurança pública, assistência técnica à habitação de interesse social, entre outros.

Assim, pode-se dizer que a agenda urbana ambiental, hoje, é bastante mais complexa que há duas décadas. Mais que isso, seu enfrentamento requer maior qualificação da gestão para a boa compreensão de todo o arcabouço legal que incide nas políticas urbanas e territoriais e também para incorporar novo ferramental, em especial relacionado às geotecnologias. Paralelamente, frente a essa maior complexidade, a gestão urbana e territorial exige maior responsabilidade dos agentes sociais, sobretudo dos agentes públicos. É dentro dessa visão que o IBAM busca pautar sua atuação e repensar, permanentemente, o papel dos instrumentos locais de planejamento e a organização da gestão municipal.

E o plano diretor é, certamente, o mais importante instrumento municipal de planejamento urbano e territorial. Contudo não é panaceia. No período pós-Estatuto da Cidade, se criou a ilusão de que um novo plano diretor poderia ser algo absolutamente transformador. Mesmo a reivindicação encampada por grande parte das organizações da sociedade civil comprometidas com a reforma urbana, de que o plano diretor tinha que ser “autoaplicável”, contém certa ingenuidade ou, pelo menos, configura um problema de adequação do termo utilizado. Claro que a plena regulamentação dos dispositivos previstos no plano diretor é essencial para que suas diretrizes possam ser implementadas imediatamente após sua aprovação. Mas a ideia de autoaplicação sugere que a implantação do plano diretor possa prescindir da gestão. E isso é impossível, o que talvez explique, em parte,

a desilusão em relação aos resultados obtidos com os planos diretores pós-Estatuto da Cidade.

Não dá para dizer que as cidades brasileiras de hoje sejam menos desiguais, mais inclusivas ou que tenham melhor qualidade urbana ambiental, o que, em termos gerais, deveriam constituir objetivos maiores de qualquer plano diretor. De fato, o instrumento tem limites. Mas, seja como for, o plano diretor segue sendo o principal instrumento municipal para orientar o desenvolvimento urbano e as estratégias para o território. E embora não seja suficiente em si mesmo, até porque o processo de planejamento contínuo e a gestão urbana operam em tensão permanente, o plano diretor é instrumento necessário para a boa gestão urbana e territorial.

A crise que assola o país desde meados da década de 2010 e que se agrava de forma sem precedentes com a pandemia da Covid-19 é a marca deste difícil período da história brasileira. Em um ambiente institucional fragilizado e frente à total ausência de coordenação nacional de qualquer política para as cidades, parece ser novamente nos Municípios que se deve apostar para a

formulação de respostas ainda que locais, ainda que parciais, para o estágio atual da crise das cidades no Brasil. E os processos de revisão daqueles planos diretores da primeira década do século XXI, que já completaram dez anos e, portanto, têm obrigação legal de serem revistos, podem se configurar como espaços para esse debate, sem prejuízo de outros ambientes de articulação da sociedade civil.

Na sua missão de promover o desenvolvimento institucional da Administração Pública, especialmente a municipal, com o objetivo de contribuir para a construção de uma sociedade democrática e justa, o IBAM tem buscado aperfeiçoar sua forma de atuação também nas assessorias técnicas em planos diretores e legislação urbanística. Cabe observar que,

“E o plano diretor é, certamente, o mais importante instrumento municipal de planejamento urbano e territorial.”

desde há muito tempo, o IBAM entende que participação social e trabalho técnico se alimentam mutuamente, sendo dimensões indissociáveis em processos de plano diretor e formulação de legislação urbanística. Mais do que isso, entende que o conhecimento técnico comprometido com os princípios da Constituição Cidadã de 1988 e, no campo da política urbana, com as diretrizes do Estatuto da Cidade, é essencial para o enfrentamento de interesses econômicos setoriais que muitas vezes se impõem em detrimento de demandas sociais, bem como da preservação de recursos ambientais e culturais.

O IBAM vem atuando na revisão de planos diretores elaborados já no marco do Estatuto da Cidade e essas experiências têm trazido novos desafios técnico-metodológicos. Tais desafios se apresentam em pelo menos três dimensões: técnica, jurídica e da participação social. Sem a pretensão de esgotar esses temas, mas na expectativa de compartilhar reflexões que permeiam os trabalhos atuais do Instituto, alguns elementos são relacionados a seguir, em tópicos que emergem da prática do trabalho de campo, que sempre foi base para construção de conhecimentos no IBAM.

O primeiro aspecto, muito evidente, é que tendo se tornado mais complexa a agenda urbana ambiental, o escopo dos planos diretores se ampliou. E isso conduz a uma contradição: por um lado há expectativas, corretas e necessárias até por razões legais e muitas vezes descritas em Termos de Referência, de uma produção técnica mais sofisticada para embasar diagnósticos e propostas. Por outro lado, percebe-se grandes limitações das Prefeituras, muitas vezes com quadros técnicos reduzidos e restrições de recursos tecnológicos, de recepcionar esses trabalhos e, de fato, incorporá-los à gestão. Paralelamente, é preciso, mais do que nunca, atenção para que a sofisticação técnica não

represente barreira à legítima e necessária participação social. A tradição do IBAM é de ter na cooperação permanente entre o Instituto e as equipes técnicas locais um de seus pilares metodológicos, o que deve se buscar valorizar para lidar com essa questão.

O segundo aspecto, que está contido no primeiro, mas merece ser destacado, é que grande parte dos Municípios brasileiros ainda não ingressou na era das geotecnologias. Enquanto o escopo atual dos planos diretores exige a utilização de tais recursos e esses são indispensáveis para o processamento de dados e informações para a boa gestão, muitos Municípios ainda trabalham com recursos absolutamente ultrapassados, com bases cartográficas muito defasadas e há casos, ainda, onde encontram apenas mapas em papel como referência.

Apesar dos grandes esforços realizados nos anos 2000 em relação à constituição de bases cartográficas digitais, é comum encontrar Municípios que não dispõem nem do que foi produzido na elaboração de seus próprios planos diretores daquela década.

Outro desafio relevante diz respeito à segurança jurídica,

tanto das leis elaboradas como dos próprios processos de revisão de planos diretores. Essa preocupação sempre esteve presente na atuação do IBAM, mas ganha centralidade no momento atual. E são vários pontos que podem ser associados a essa questão de ordem mais geral da segurança jurídica.

Os avanços nos marcos regulatórios nacionais, de fato, resultam em um quadro normativo mais complexo e de mais difícil domínio para os segmentos sociais e mesmo para segmentos técnicos. O que se mostra mais complicado pelo fato de o país viver um período de rupturas institucionais, com diversos desses marcos legais sendo alterados ou até esvaziados. No campo do planejamento urbano, há tensões,

“A tradição do IBAM é ter na cooperação permanente entre o Instituto e as equipes técnicas locais um de seus pilares metodológicos...”

que não são novas, mas parecem cada vez mais acirradas, relacionadas ao discurso da liberdade econômica (desregulamentação) que busca sobrepor-se aos interesses coletivos protegidos pela legislação urbanística, a todo conhecimento técnico acumulado que deve orientar o modo de se construir cidades e até mesmo a inafastáveis obrigações constitucionais do Município.

Em outra perspectiva, a experiência dos anos 2000 e as obrigações legais dos Municípios expressas no Estatuto da Cidade e outros marcos regulatórios têm levado também a que Ministério Público e órgãos de controle, como Tribunais de Contas, acompanhem e fiscalizem processos de planos diretores e leis aprovadas, o que é positivo. Tem sido comum, por exemplo, leis aprovadas sem adequado processo participativo ou sem fundamentos técnicos consistentes serem anuladas judicialmente, muitas vezes a partir da atuação desses órgãos. Mas, ao mesmo tempo, a crescente judicialização da política, que ocorre em todos os campos, pode ter impactos indesejáveis. E como os processos de elaboração/revisão de planos diretores são processos abertos, o receio de questionamentos judiciais acaba pairando permanentemente sobre gestores e técnicos, o que representa também fontes de tensão.

Não menos importante é a dimensão do processo participativo, que parece estar em profunda transformação. A aposta na formação dos conselhos das cidades como espaço de promoção da gestão democrática não logrou o êxito esperado, porque, na verdade, em muitas cidades esses conselhos não se constituíram de fato ou não se mantiveram no tempo. Permanece sendo enorme desafio, bem como a criação de outros mecanismos de controle social, ainda mais em um período em que se

vê justamente a ampliação de restrições à participação social na política. Mas quanto aos processos de elaboração/revisão de planos diretores propriamente, uma grande questão que se coloca, ainda mais com a pandemia da Covid-19, é de como incorporar as ferramentas da internet para fomentar a participação (que em alguma medida podem ser também utilizadas para apenas simulacros de participação).

Na visão do IBAM, a utilização de recursos como videoconferências, enquetes virtuais, mapeamentos colaborativos e tantos outros podem favorecer e ampliar a participação social. Isso não quer dizer que devam substituir as tradicionais atividades presenciais e, principalmente, a articulação com as organizações da sociedade civil de cada local

“Na visão do IBAM, a utilização de recursos como videoconferências, enquetes virtuais, mapeamentos colaborativos e tantos outros podem favorecer e ampliar a participação social.”

para estabelecer as diretrizes para a condução de cada processo. Não se deve tampouco desconhecer que, assim como em todas as áreas, a desigualdade também é uma realidade em relação ao acesso à internet. Mas é possível imaginar que é justamente a maior utilização da internet como espaço da política que pode contribuir para sua maior democratização.

Seja como for, pode-se afirmar que, mesmo após a pandemia, esses recursos não deixarão de ser utilizados. Parece impossível admitir, por exemplo, que audiências públicas, até então apenas presenciais, possam deixar de ser transmitidas via internet ou de ficar disponíveis para acesso público após sua realização. Não há dúvida que tais recursos, de execução relativamente simples, têm potencial para ampliar a mobilização da sociedade em torno de temas de interesse público e coletivo, bem como conferir mais transparência aos processos. Mas esse novo quadro provavelmente fará com que as próprias organizações da sociedade civil busquem novas formas de articulação e, no caso

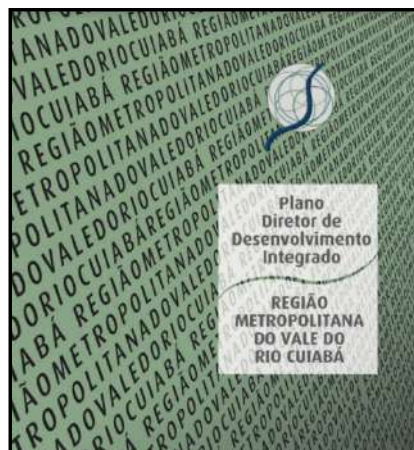
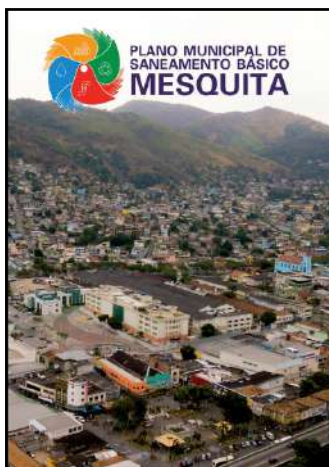
de processos de elaboração/revisão de planos diretores, se desenvolvam novas metodologias de trabalho.

Durante a pandemia Covid-19, uma questão polêmica tem sido debatida, se processos de elaboração/revisão de planos diretores devem ou não ser realizados, uma vez que há impedimentos aos eventos presenciais. Como sempre, cada caso é um caso. Os Municípios brasileiros são absolutamente diversos e o que pode ser impedimento para um não é necessariamente para outro. É em cada realidade também que se deve avaliar a necessidade de revisar a legislação urbanística mesmo no quadro da pandemia ou a possibilidade de se postergar tal iniciativa. O mais importante é que se garanta a difusão e acesso às informações produzidas, as condições de participação social, independentemente de formatos adotados, e consistente fundamentação técnica de propostas.

Conclusões

Como se pode depreender dessa leitura, o urbano no IBAM, acompanha praticamente a trajetória do Instituto ao longo dos 68 anos de sua existência. E como tal, buscou absorver as mudanças institucionais, normas legais e temas que foram progressivamente se incorporando como temas essenciais à busca de cidades mais sustentáveis e equânimes.

Desde sempre, deve ser realçada a intensa relação entre suas áreas de trabalho e a colaboração mútua na concepção das metodologias adotadas, sobretudo no campo da assistência técnica, que sempre buscou incorporar abordagens qualitativas à percepção dos problemas urbanos com que se deparava em cada realidade em que atuou e atua, respeitando o fato de que cada lugar é um lugar específico, com sua própria história e cultura.



Um outro aspecto destacável é a crença de que a melhor cidade é aquela que seus habitantes consideram o melhor lugar para se viver e, sendo assim, valorizou-se desde sempre as leituras comunitárias, que posteriormente foram tornadas obrigatórias, com as audiências públicas e oficinas comunitárias, hoje exigidas por lei. Na concepção das leituras técnicas, sempre se constituiu também uma premissa metodológica o papel protagônico dos técnicos locais em processos de mútua colaboração com nossas equipes técnicas e de capacitação em serviço, quando necessário, uma vez que a esses caberiam as ações posteriores de implementação dos planos e leis subsequentes.

Tanto quanto a questão do uso e apropriação do solo e do espaço para fins urbanos, tema principalmente dedicado nesse artigo, outros temas como os já mencionados: saneamento básico, resíduos sólidos, gestão energética municipal, mobilidade urbana, iluminação pública, habitação de interesse social, que igualmente exigem a elaboração de planos e instrumentos específicos de gestão, recebem tratamento similar, no que toca à abordagem metodológica e à promoção da participação pública e social.

Finalmente, merece realce como os temas mais atuais como resiliência urbana, mudanças climáticas e gestão de riscos sociais e ambientais, que já vêm sendo incorporados em nossas abordagens, sejam as relativas ao plano diretor e às normas urbanísticas, sejam nos instrumentos setoriais mencionados.

Assim, em linhas gerais a cidade é vista pelo IBAM, em especial pela DUMA e pelos seus centros de capacitação, a ENSUR e, mais recentemente pela Faculdade IBAM, como um sistema complexo onde cada parte ou subsistema interage com os demais e ainda com seus reflexos e determinantes nas áreas social e econômica. Área em que o IBAM também conta com uma Superintendência específica.

Você conhece a Metodologia de Gestão do ISSQN do IBAM?

A metodologia é uma estratégia de apoio aos Municípios para fortalecimento da gestão das receitas próprias, onde o ISSQN é o foco principal, dado a sua tendência de expansão na economia como um todo.

Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento do Simples Nacional
- Parcelamento
- Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

Conheça aqui



O FUTURO DA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMOBILIÁRIO URBANO E OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE¹

Sonia Rabello

Resumo: O artigo analisa a preservação do patrimônio cultural imobiliário relacionada ao Estatuto da Cidade (ECi), abordando as diferentes situações de imóveis preservados, desde cidades totalmente preservadas, cidades com centros urbanos preservados, e cidades com a preservação de unidades (prédios); analisa a correlação da diretriz do ECi da justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização, com o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, com o da Transferência do Direito de Construir.

Palavras-chave: patrimônio cultural imobiliário urbano; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir.

Introdução

A preservação do Patrimônio Cultural Imobiliário urbano é um dos objetos mais usuais e representativos da atuação dos órgãos de preservação do patrimônio cultural brasileiro, mas continua sendo um dos que mais conflitos suscita.

Desde o nascedouro da atuação do Estado, como agente proativo da preservação das nossas referências identitárias consubstanciadas no que chamamos de patrimônio cultural brasileiro, os bens imóveis urbanos têm representado uma parte significativa do universo patrimonial preservado. Como marco inicial podemos apontar a cidade de Ouro

Preto, decretada Monumento Nacional² antes mesmo da existência formal da norma federal propulsora de todo o processo institucional da preservação cultural no Brasil, o Decreto-lei nº25, de 1937³.

A história da preservação do patrimônio imobiliário começa a tomar ritmo e corpo com

** Sonia Rabello: Professora do Lincoln Institute of Land Policy, Programa de Capacitação na América Latina, e no Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Professora Titular de Direito Administrativo (1980-2012) na Faculdade de Direito da UERJ, Livre Docente e Doutora pela UERJ, e pós-doutora pela Universidade de Paris II. Membro do Conselho de Tombamento do Estado do Rio de Janeiro. Membro da Assembleia Geral do IBAM.*

Publica no site: www.soniarabello.com.br

1. Este texto foi adaptado à forma escrita a partir da apresentação do tema no IX Encontro Internacional (virtual) de Direitos Culturais, promovido pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Ceará, Brasil, em outubro de 2020.

2. BRASIL. Decreto Nº 22.928, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 14153, 17 jul. 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-publicacaooriginal-80754-pe.html>. Acesso em: 02 dez 2020.

3. O Decreto-lei 25/1937, lei federal que dispõe sobre tombamento de bens culturais foi o modelo para a totalidade de leis estaduais e municipais sobre o tema. Hoje ainda em vigor, o DL 25/37 é a norma geral nacional sobre esta categoria de preservação do patrimônio móvel e imóvel no Brasil.

a preservação de centenas de exemplares de “pedra e cal”, como hoje é denominada esta fase de expressiva atuação do órgão federal de preservação, o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). São tombadas não só igrejas, fazendas e imóveis rurais, mas também casas, conjuntos urbanos e até núcleos urbanos inteiros⁴. E essa atuação do IPHAN acontece nas cidades brasileiras ao mesmo tempo em que se inicia um acelerado processo de urbanização no Brasil, que, aos poucos, vai se tornando mais urbano do que rural, até atingirmos a atual marca de 84,72% da população brasileira habitando em cidades⁵. Mas, o processo de crescimento das cidades brasileiras vem acompanhado de também alteração em seu perfil, trazido não só por modelos externos, como também pela tecnologia e facilidades da verticalização da ocupação urbana. As cidades brasileiras, antes basicamente constituídas de casas, foram aos poucos sendo tomadas por prédios⁶, que as substituíam no mesmo lote.

A substituição de unidades unifamiliares por prédios multifamiliares cada vez mais

altos se deu em todo o Brasil, fortemente a partir da década de 40, e permanece até os dias de hoje na maioria das cidades, uma vez que morar em edifícios se tornou um padrão habitacional, impulsionado por um modelo desejado de modernidade, e também por busca de segurança.

A partir desta mesma época, começam a surgir leis urbanísticas mais específicas e mais disciplinadoras do uso e ocupação do solo. Mas, ainda não havia chegado a década dos Planos Diretores obrigatórios, que só se tornam imperativos a partir da Constituição de 1988⁷. É verdade que muitas cidades brasileiras já tinham planos urbanísticos, uma vez que a ideia dos mesmos remonta à década de 30⁸. Mas estes, na sua quase totalidade, não incorporavam normas ou instrumentos que favorecessem a preservação do patrimônio cultural das cidades. Eram planos basicamente modeladores de zonas residenciais, comerciais, industriais ou mistas, e que estabeleciam, em função da vocação das zonas, gabaritos maiores ou menores de edificação de prédios. Havia, quase como exceção, zonas exclusivamente

4. Entre 1938 e 1958 foram tombados pelo IPHAN 14 conjuntos urbanos: Serro, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João del-Rei, Salvador, 1938; Congonhas, 1939; Aldeia de Carapicuíba, 1940; Mariana, 1945; Alcântara, 1948; Pilar de Goiás, 1954; Paraty e Vassouras, 1958. Portal do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20de%20bens%20tombados%20e%20processos%20de%20tombamento%2025-11-2019.xlsx>. Acesso em: 02 dez. 2020.

5. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA): síntese de indicadores 2015**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 04 dez 2020.

6. “O termo “edifício” só começa a aparecer em anúncios em 1937”. Foi nas décadas de 40/50 o boom de construções verticalizadas no bairro, que se seguiu, depois para todos os demais bairros da cidade. “Nos anos 70 havia no bairro 700 habitantes/hectare, contra 45 na década de 20”. KAZ, Stela. **Um jeito copacabana de ser: o discurso do mito em O Cruzeiro e Sombra**. Tese (Doutorado em Design) – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0710768_10_cap_04.pdf. Acesso em: 02 dez. 2020.

7. BRASIL. Constituição (1988). Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2020/art_182_.asp. Acesso em: 02 dez. 2020.

8. VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As ilusões do Plano Diretor**, 2005. Divulgado pela Internet.

Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Apud: Disponível em:

http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-05.pdf. Acesso em: 02 dez. 2020. Ainda assim, apenas 15% dos municípios brasileiros tinham PD em 1999, já passados 10 anos da Constituição de 1988.

unifamiliares propostas nestes planos; essas eram reservadas aos bairros de elites. Havia também bairros exclusivamente residenciais unifamiliares que se formaram a partir da opção dos incorporadores, como um acordo entre eles e os adquirentes dos lotes, para preservar o padrão desta ocupação, como foi o caso dos bairros da “cidade-jardim”, promovidos pela companhia City de São Paulo⁹.

Há exceções, pois algumas legislações de uso e ocupação do solo passaram a usar elementos de zoneamento urbano, como forma assemelhada ao tombamento, para proteção do patrimônio cultural paisagístico urbano. No Rio de Janeiro exemplo disso foi a criação da área do “corredor cultural”, no centro da cidade, e também a área de proteção do denominado Projeto SAGAS, na área portuária¹⁰.

A criação de áreas de interesse ou proteção cultural no Rio, denominadas de APACs (Área de Proteção ao Ambiente Cultural), passaram a conviver lado a lado, com aquelas áreas tombadas (e seus entornos) por ação dos órgãos de preservação federal ou estaduais, e também com os tombamentos de imóveis isolados ou de pequeno número de unidades de rua protegidas.

Isto acontecia, em todas as cidades, ao mesmo tempo em que a legislação de uso e ocupação

Figura 1 – Vista aérea portuária do Rio de Janeiro



Fonte: Página do Diário do Porto.

Foto: Alexandre Macieira – Riotur.

Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/wp-content/uploads/Porto-Maravilha-Foto-Alexandre-Macieira-Riotur.jpg>

do solo conferia aos lotes de diversas zonas da cidade coeficientes de aproveitamento mais e mais intensos, traduzidos sempre em aumento da verticalização.

O contraste, então, se acentua entre os imóveis tombados ou protegidos, para os quais se restringe novas construções, ou até se proíbe completamente a demolição, e a maioria dos demais imóveis da cidade para os quais se faculta, gratuitamente, a demolição para que ali se construa com um novo e maior índice de aproveitamento do terreno.

9. TREVISAN, Ricardo. Introdução do ideário Cidade-Jardim no Brasil. In: ARQUITETURA, ESTÉTICA E CIDADE: QUESTÕES DA MODERNIDADE. Brasília, Universidade de Brasília/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/314685346_Introducao_do_ideario_Cidade-Jardim_no_Brasil. Acesso em: 02 dez. 2020.

10. A criação das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), na cidade do Rio de Janeiro, teve início com o Projeto Corredor Cultural, em 1979, transformado em legislação municipal pelo Decreto 4.141 de 1984, e pela Lei N. 506, de 17 de janeiro de 1984, reformulada posteriormente pela Lei nº 1.139/87. Fonte: GUIA DAS APACS. Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, Prefeitura do Rio de Janeiro, Ano II, nº I, 2012. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Decreto nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988, Regulamenta a Lei nº 971 de 4 de maio de 1987, que cria a Área de Proteção Ambiental – APA em parte dos bairros de Santo Cristo, Gamboa, Saúde e Centro. Constitui o Escritório Técnico do Projeto SAGAS (iniciais dos bairros de Santo Cristo, Gamboa e Saúde). Fonte: D.O. RIO, Ano I, nº 210, 19 de janeiro de 1988.

Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354515/4107421/centro_dec_7351_88_sagas.pdf. Acesso em: 02 dez. 2020. Um dos exemplos no Brasil é o Corredor Cultural de Mossoró, Rio Grande do Norte, iniciado na década de 1980. ALMEIDA, Magno Everton Dantas de. **O corredor cultural de Mossoró e a usabilidade dos imóveis da Avenida Rio Branco**. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2020.

Disponível em: <http://www.ct.ufpb.br/ccau/contents/documentos/estagio-supervisionado-i/acervo-virtual-estagio-supervisionado-i-2019.2/magno-everton-dantas-de-almeida-corredor-cultural-de-mossoro-e-a-usabilidade-dos-imoveis-da-avenida-rio-branco.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Figura 2 – Belém/PA

Foto: Sonia Rabello (2009)

Na medida em que nas cidades brasileiras o crescimento da verticalização se acentua, cresce a pressão sobre os imóveis tombados; o contraste se revela não só pelo fato do proprietário do imóvel tombado ou protegido não poder se creditar, como os demais proprietários, com novos e generosos índices de aproveitamento gratuitos que multiplicam a área edificável original de seu lote, como também de a eles se demandar que conservem adequadamente o imóvel protegido. E assim, se instala nas cidades, com maior ou menor incidência uma desigualdade na distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, desigualdade esta que contradiz a diretriz contida no inciso IX, do art.2º do Estatuto da Cidade¹¹, que preconiza e impõe ao planejamento urbano:

“IX - a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização”

A bem da verdade há que se dizer que as desigualdades na distribuição de índices construtivos nas cidades não afetou somente a pressão sobre os bens protegidos em função do patrimônio cultural, mas também os bens e áreas urbanas protegidas por novas políticas de proteção ambiental urbana, introduzidas fortemente a partir da década de 80 tanto na área rural, como nas áreas urbanas¹². Essas desigualdades também afetaram a rápida substituição das estruturas tradicionais de bairros das cidades¹³, o perfil das áreas litorâneas, de suas áreas centrais e das novas urbanizações, todas passando a demandar por índices construtivos (coeficientes de aproveitamento dos lotes) cada vez maiores.

Isto pode ser identificado, com clareza, nas avenidas litorâneas de cidades como Recife (praia da Boa Viagem), caso que foi retratado com maestria cinematográfica no filme *Aquarius*¹⁴, ou em cidades balneárias, como Camboriú, onde a pressão imobiliária pelo máximo de índices construtivos à beira mar sequer conseguiu proteger a própria praia do sombreamento do sol que lhe justifica a localização!

Muito poucas cidades, como João Pessoa, ainda resistem à pressão imobiliária para aumentar índices construtivos à beira mar, visando proteger a paisagem, a ventilação e a estrutura urbana litorânea; mas isso se tornou tão diferenciado, e inédito em relação ao restante das cidades litorâneas brasileiras, que este fato é recorrentemente mencionado como um diferencial de resistência do planejamento urbano desta cidade.

11. BRASIL. Lei Federal 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. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

12. Não é incomum encontrar áreas e unidades de conservação natural, nas suas várias tipologias, em cidades, grandes, médias ou pequenas, em propriedades públicas ou privadas, ou em parte delas. Para ver as várias tipologias possíveis de unidades de conservação, consultar a Lei Nº 9.985, 18 de julho de 2000.

13. Exemplo disto são as constantes demandas e conflitos por edificação na área do chamado “Corredor da Vitória”, em Salvador, trecho da Avenida Sete de Setembro que vai do Largo da Vitória até o Campo Grande, ruas e vielas adjacentes

14. AQUARIUS. Direção de Kleber Mendonça Filho e estrelado por Sônia Braga. França, Brasil e Portugal: Globo Filmes, 2016.

E por que esta pressão por aumento gratuito por coeficientes de aproveitamento acontece de forma tão intensa?

É elementar: quanto maior o coeficiente de aproveitamento de um lote, maior é o aumento de seu valor financeiro (preço para venda). Ou seja, o proprietário do lote, ao receber da legislação de uso do solo a faculdade de poder construir a mais no seu terreno, este aumento do coeficiente de aproveitamento, que a legislação lhe dá em geral e historicamente de forma gratuita, acarreta um aumento direto no valor financeiro ao seu patrimônio! E, por isso, os proprietários de solo urbano estarão sempre e cada vez mais em busca de aumentos de coeficientes de aproveitamento, vindos gratuitamente da legislação urbanística, pois estes aumentos dos índices, repito, são automaticamente transmutados e apropriados diretamente em renda financeira patrimonial privada. É a lei econômica fundiária do maior e melhor uso do lote urbano da propriedade imobiliária urbana, que têm sido a regra do urbanismo em todas as nossas cidades até bem recentemente¹⁵.

Do outro lado da situação - daqueles que ganham com o aumento gracioso do potencial construtivo -, estão os que têm seus imóveis preservados, e que lhes é demandado não só a permanência do mesmo, sem sua substituição por outro com maior aproveitamento (o que lhe daria maior valor financeiro ao imóvel). Consequentemente podemos deduzir que essa disparidade de tratamento “ônus e bônus” na distribuição de cargas e benefícios do processo de urbanização acarretará enorme pressão para que os proprietários tentem evitar de todo e qualquer modo que este ônus recaia sobre os seus bens, enquanto que os demais usufruem o bônus dos coeficientes de aproveitamento gratuitos para edificação e verticalização.

Sobre as diferentes situações de imóveis preservados

Ao longo de mais de oitenta anos de atividades de preservação de imóveis urbanos pelos órgãos de preservação (federal, estaduais e municipais) visualizamos três situações bem distintas no universo dos imóveis preservados nas cidades,

Figuras 3 e 4 – Recife/PE

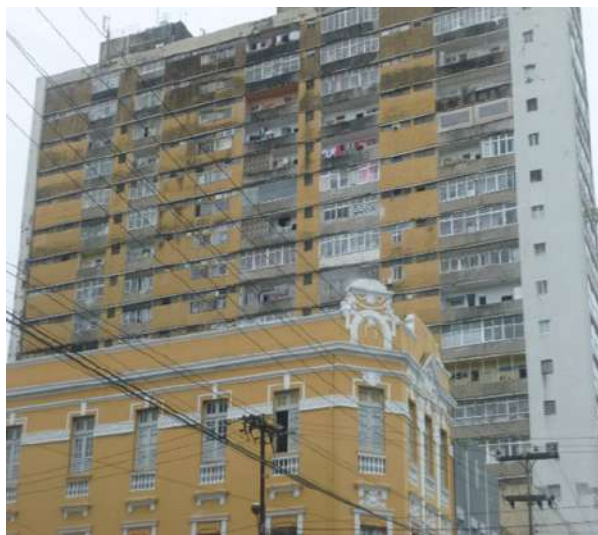


Foto: Sonia Rabello (2009)

15. Para entender e conferir esta assertiva há vasta bibliografia econômica a respeito. Para todas, e de forma concisa, indicamos SMOLKA, Martim. Implementing Value Capture. In: LATIN AMERICA – POLICIES AND TOOLS FOR URBAN DEVELOPMENT, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, USA, 2013.

tendo em vista duas características de análise: a da equidade em relação aos vizinhos e a relação do(s) imóvel(eis) no contexto da cidade, com ou sem aplicação de instrumentos urbanísticos de compensação.

Faz-se mister afirmar que, não obstante a ação de preservação de imóveis urbanos tenha sido umas das mais intensas dos órgãos de preservação¹⁶, isto não fez com que os problemas de pressão sobre estes imóveis tenham diminuído. Ao contrário, o que se vê é um reiterado discurso de tentar “compensar” os donos desses imóveis pelas suas “perdas”, seja dando-lhes supostas vantagens para conservar seus imóveis com isenções de IPTU (imposto predial e territorial urbano), seja permitindo-lhes insaciáveis transferências de direitos de construir (TDC), com ou sem o propósito de conservar o bem tombado. Mas, no fundo, todas essas migalhas “compensatórias” não apaziguam os ânimos demolitórios, diretos ou por mero abandono dos imóveis. E isso acontece porque estes expedientes são, a nosso ver, meros contornos do problema principal, que é o da desigualdade pungente no tratamento urbanístico da *“justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”*. Ou seja, nada apazigua ou resolve a profunda diferença de preço entre imóveis tombados e imóveis liberados no mercado fundiário, cuja lógica é o maior e melhor uso.

Vamos então às três situações que propomos como hipóteses de menores ou maiores conflitos entre o interesse público da preservação e o interesse privado de uso e fruição, pelo proprietário, de sua propriedade imobiliária urbana.

1ª Situação: cidades totalmente preservadas. Ou preservadas na sua quase totalidade.

2ª Situação: cidades com centros urbanos preservados, mas com o restante do território urbano com alta atividade de densificação e verticalização fora deste núcleo urbano. Ou ainda, cidades com várias áreas preservadas (ruas, ou parte de bairros) convivendo com áreas com alta atividade de densificação.

3ª Situação: cidades quase sem áreas preservadas, mas com preservação de unidades (prédios) quase individualizados, escolhidos pontualmente para serem preservados.

Passemos à apreciação da **1ª situação**.

Nesta primeira situação identificamos núcleos urbanos homogêneos em toda sua extensão urbana, ou em quase toda ela. Não estamos nos referindo à extensão do território do Município, mas da zona urbana do mesmo. Nesta situação estariam, por exemplo, os casos de Ouro Preto (MG), Paraty (RJ), Tiradentes (MG), Diamantina (MG), São Cristóvão (SE) e outros¹⁷.

É possível que nas bordas desses núcleos urbanos se verifique outro tipo de ocupação, como no caso de Ouro Preto, onde se vê a ocupação residencial dos morros (ou parte deles) que circundam a cidade, mas que ainda não se tornou uma verticalização que contrasta com o núcleo urbano central.

Nestas tipologias de núcleos fazemos as seguintes perguntas: existe pressão dos proprietários para destombar seus imóveis? Alguém está abandonando o imóvel, ou deixando-o cair? Qual é a principal dificuldade na preservação dos imóveis nestes núcleos?

A experiência tem mostrado que em cidades como Ouro Preto, Paraty, Tiradentes e assemelhadas não existe pressão para

16. Estima-se que, só a nível federal se tenha 766 edificações tombadas e 61 conjuntos urbanos, conforme atualização de 25/11/2019, do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20de%20bens%20tombados%20e%20processos%20de%20tombamento%2025-11-2019.xlsx>. Acesso em: 02 dez. 2020.

17. Marechal Deodoro e Penedo/AL; Cachoeira, São Félix, Itaparica, Lençóis, Mucugê, Porto Seguro, Rio das Contas, BA; Aracati e Sobral/CE; Olinda/PE; Laranjeiras/SE; Brasília/DF; Goiás/GO; Serro e Mariana/MG. Fonte: Portal do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/123>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Figuras 5 e 6 – Ouro Preto/MG**Foto: Sonia Rabello (2007)**

destombamento dos imóveis, até porque o valor desses imóveis está na preservação dos mesmos. Em cidades como Paraty e Tiradentes, imóveis tombados dentro dos núcleos urbanos valem muito mais do que outros imóveis não tombados na sua periferia, sobretudo quando nessa periferia o uso dos lotes tem restrições de altura e formas de ocupação, de modo a preservar a ambiência dos núcleos urbanos tombados. Então, não há desequilíbrio financeiro no valor de lotes, por conta de áreas onde são atribuídos, gratuitamente, índices de aproveitamento intensos e altos, e outras áreas onde o interesse público impõe restringir a ocupação e o uso do lote. Não há contrastes gritantes, entre os cidadãos/proprietários na distribuição de ônus e bônus urbanísticos no uso e aproveitamento de suas propriedades.

E, nessas cidades, a preservação dos imóveis passou a ser também um modo de vida, e até um bônus econômico, pois sua identidade histórica marcante e diferenciada acaba por favorecer, lateralmente, a economia do turismo. Nessas cidades há uma absorção destas características como um modo de vida da sua população, seja para habitação, comércio ou serviços; e a consequência é que a conservação predial para o uso cotidiano acaba acontecendo: o bem tem, além de valor de mercado, também o valor de uso que, sem a conservação, os dois se esvaem.

Claro que existem algumas dificuldades na preservação, advindas de duas situações mais corriqueiras: os custos, por vezes complicados e caros, de preservação, e demandas por modernização e expansão no próprio lote.

No primeiro caso - os custos e a eventual complicação da conservação-, entendo que a economia da conservação predial é um mercado que ainda não se expandiu o suficiente para baixar os preços desses serviços. Mas esse é um mercado de grandes possibilidades de expansão, sobretudo para pequenos e médios artesãos e especialistas, desde que haja um esforço para formação desses profissionais em todos os níveis da atividade. Por outro lado, é também importante que aconteça uma desburocratização, uma agilidade, e ainda a simplificação no nível de exigências por parte dos órgãos de preservação e auxílio às obras de conservação; e também clareza prévia de critérios para a conservação.

Este último aspecto - a atenção dos órgãos de preservação às demandas dos proprietários - é um fator importante também para eventual atendimento, no limite do máximo viável, para a modernização interna dos prédios, e sua eventual expansão, sem prejuízo da paisagem cultural do conjunto.

Mas estes são problemas menores, em face dos outros que se apresentam nas situações que se seguem.

2ª Situação: cidades com centros urbanos preservados, mas com o restante do território urbano com alta atividade de densificação e verticalização fora deste núcleo urbano, ou ainda, cidades com várias áreas preservadas (ruas ou parte de bairros) convivendo com áreas com alta atividade de densificação.

Inserimos, aí, primeiramente, casos emblemáticos como de São Luiz, Recife, Salvador, todos com centros históricos de grandes dimensões, e que convivem, fora desses centros históricos, com a cidade expandida com intensa densificação, somada a uma verticalização extremamente acentuada.

dos centros históricos tombados. E, porque isto acontece, os proprietários de imóveis nestes centros históricos simplesmente abandonam a conservação de seus imóveis à própria sorte, rezando para que o tempo de abandono os faça cair. Ou, de forma excepcional, quando a situação se torna escandalosa nacionalmente, ou internacionalmente, o poder público disponibiliza milhões em recursos para programas intermináveis de recuperação pública destes centros históricos, como no caso do PAC do centro histórico de Salvador¹⁸.

Acontece que a resposta ao problema de se conseguir a conservação desses centros históricos não está dentro deles, mas fora, na cidade liberada. É o contraste da desigualdade entre o que o poder público exige dos proprietários dos imóveis dos centros históricos e o que o poder público não exige

Figuras 7 e 8 - São Luiz/MA, centro histórico e saída do centro com visão litorânea



Foto: Sonia Rabello (2016)

Nestes exemplos, fora do centro histórico preservado, são dados gratuitamente aos proprietários de lotes coeficientes construtivos que valem milhões de reais. E, ao mesmo tempo, o poder público, que dá a esses proprietários milhões de reais em recursos urbanísticos gratuitos, diz não ter recursos para conservação

dos proprietários na cidade liberada, onde se dá gratuitamente generosos coeficientes de aproveitamento, que faz com que a preservação seja considerada um ônus urbanisticamente “injusto” para uns, enquanto outros apenas a usufruem, ou dela se beneficiam¹⁹.

18. O PAC Cidades Históricas, em Salvador, tem valor total de 142,10 (mi). PAC CIDADES HISTÓRICAS. Resumo por cidade/UF. Brasília: Ministério da Cultural/IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

19. Muitos visitam estas cidades, com centros históricos significativos que atraem turistas, mas são hospedados em enormes hotéis na orla, fora dos centros históricos, construídos com índices construtivos altíssimos, cujos lotes, em função destes índices gratuitos, foram objeto de enormes lucros para seus proprietários.

Portanto, entendemos que grandes programas de milhões de reais, destinados à preservação e conservação destes centros históricos sem que se introduza, nestas cidades, um tratamento mais igualitário na distribuição dos recursos urbanísticos e no processo de ônus e bônus da urbanização, é como enxugar gelo: é interminável, e, por isso, ineficaz. A realidade o demonstra²⁰.

Ainda dentro desta situação, mas em uma escala menos acentuada, há as cidades que têm várias áreas preservadas (ruas ou parte de bairros) convivendo, dentro dela, com áreas com alta atividade de densificação.

Neste caso se incluem cidades com núcleos preservados, ou com ruas inteiras preservadas, ou também conjuntos significativos de prédios individuais. São exemplos as áreas tombadas em cidades como o Rio de Janeiro, Petrópolis (RJ), Belém, Manaus, Curitiba. São cidades que, a meu juízo, não têm centros históricos da dimensão de Recife, Salvador ou São Luiz, mas têm sim, áreas preservadas menores, concentradas ou espalhadas pelas suas respectivas cidades.

Nessas cidades, a situação é, de certa forma, semelhante a aquelas com grandes centros históricos, conforme acima descrito, com a diferença que o contraste não seria tão concentrado em áreas marcantes, mas espalhados em pequenos núcleos pela cidade geral. Mas a situação da pressão é a mesma.

A cidade de Curitiba é um exemplo emblemático. O seu pequeno, mas bem conservado núcleo histórico, já foi objeto de festejados comentários sobre o sucesso de sua preservação. De fato, se conseguiu preservá-lo, mas às custas de recursos públicos urbanísticos dados artificialmente aos proprietários dos

Figura 9 - Vizinhança do Palácio Rio Negro, Manaus/AM



Foto: Sonia Rabello (2016)

imóveis por meio da Transferência de Direitos de Construir (TDC).

Ora, o uso deste instrumento, neste caso, significa que toda a cidade pagou por aquela preservação aos proprietários daqueles imóveis que, não obstante os recursos recebidos por via da TDC, continuam proprietários dos mesmos. E como a cidade não tem como pagar ilimitadamente a todos os proprietários de imóveis que pretende preservar, o poder público passou a ficar refém do seu próprio instrumento, usado para facilitar e amenizar sua ação de preservação: ou se paga (com índices construtivos públicos) para preservar, ou não se tem preservação. Hoje, em Curitiba, este condicionamento para ação de interesse público ficou tão arraigado à cultura urbanística que foi recém-editada uma lei para se garantir aos proprietários de imóveis preservados a compensação de recursos urbanísticos da transferência de direitos de construir a cada 15 anos, denominada de “incentivos construtivos”²¹!

3ª Situação: cidades quase sem áreas preservadas, mas com preservação de unidades

20. RABELLO, Sonia. Imóveis históricos em ruínas e abandonados nos centros históricos. Qual o problema? Qual a solução? **Blog A Sociedade em busca do seu Direito**, Rio de Janeiro, 18/07/2017. Disponível em: <https://www.soniabello.com.br/imoveis-historicos-em-ruinas-e-abandonados-nos-de-centros-historicos-qual-o-problema-qual-a-solucao/>. Acesso em: 04 dez. 2020.

21. CURITIBA (Município). **Lei Municipal Nº 14.794, de 22 de março de 2016**. Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Cultural do Município de Curitiba – CMPC, institui o Fundo de Proteção ao Patrimônio Cultural – FUNPAC e dá outras providências. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2018/00227517.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Figuras 10 e 11 - Curitiba/PR, centro histórico e proximidades

Foto: Sonia Rabello (2015)

(prédios) quase individualizados, escolhidos pontualmente para serem preservados.

Neste caso, inserimos, como exemplos, as cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Caeté, Catas Altas, Congonhas, Nova Era e Sabará (MG), onde há muitas hipóteses e casos emblemáticos de preservação de imóveis isolados, ou de grupo muito pequeno de imóveis. Cidades como essas não se caracterizam por ter áreas inteiras de ruas ou partes de bairros sujeitos a preservação²².

O que encontramos nessas cidades que se enquadram, de modo geral, dentro desta tipologia é a legislação de uso do solo conferindo coeficientes de aproveitamento muito maiores, geralmente em áreas centrais já ocupadas, e a consequente e rápida substituição dos imóveis existentes por prédios, com a verticalização multiplicando o preço do solo por cada solo criado pelos novos índices construtivos apropriados privadamente pelos seus proprietários²³.

Acontece que nessas áreas, muitas vezes, durante esse processo de verticalização, os

órgãos de patrimônio são alertados para importância de proteger (e salvar) ao menos alguns poucos exemplares significativos da ocupação originária da cidade. E aí resolvem, legitimamente, fazer o tombamento de um ou outro imóvel nessas áreas.

Ora, se o problema já existe quando há inequidade de tratamento urbanístico na distribuição de ônus e bônus do processo de urbanização entre o tratamento dado entre áreas numa mesma cidade, essa questão se agrava quando se trata de imóveis diferenciados existentes lado a lado.

Há inúmeros exemplos dessa situação não só em cidades como São Paulo e Belo Horizonte, mas em todo o Brasil; inclusive em cidades mencionadas na 2ª situação, fora das áreas dos chamados centros históricos, em ruas afastadas, em outros bairros dessas cidades.

As soluções procuradas pelos proprietários, nesses casos, são drásticas. A mais radical delas é quando o proprietário, sabendo do início do processo de tombamento, resolve demolir imediatamente seu imóvel, mesmo

22. Em Belo Horizonte a exceção é a Pampulha, cuja preservação é do Conjunto Moderno Pampulha formado pela Igreja de São Francisco de Assis, Casa do Baile, Iate Tênis Clube, Cassino da Pampulha (atual Museu de Arte da Pampulha) e Casa Kubitschek. MONUMENTOS TOMBADOS E OBRAS DE ARTE – CONJUNTO MODERNO DA PAMPULHA. Portal do IPHAN, Brasília. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1653/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

23. Importante destacar que as cidades de São Paulo, e Belo Horizonte, seus respectivos Planos Diretores (2014 e 2019 respectivamente) já inverteram esta situação ao instituírem a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com índice básico 1 em todo seu território.

Figura 12 e 13 - São Paulo (Butantã): Casa do Bandeirante localizada dentro de um prédio**Foto: Sonia Rabello (2017)**

com ausência de eventual licença de demolição. Aplica o ditado popular *“es más facil pedir perdón do que pedir permiso”*. São emblemáticos e inesquecíveis os casos da demolição da mansão Matarazzo, na Av. Paulista, na cidade de São Paulo²⁴, e também o caso da demolição do Solar Monjope, no Jardim Botânico, no Rio de Janeiro²⁵.

A segunda solução procurada é impetrar ação na Justiça, para pedir indenização, alegando desapropriação indireta. Nesta situação é emblemático o caso que tramitou na Justiça Estadual de São Paulo, da Casa Warchavchik²⁶, que finalizou pela desapropriação do imóvel pelo Município.

A terceira solução nessa situação, atualmente mais usada, é a dação a esses proprietários de direitos de transferência da totalidade dos “potenciais” construtivos dados pela legislação a seus vizinhos, como compensação pelo tombamento de seu imóvel. Essa solução foi muito usada em Belo Horizonte, e ainda consta como solução no atual Plano Diretor de São Paulo²⁷, como um “estímulo” ao proprietário pelo tombamento de seu imóvel; ou seria um *mea culpa*?

E, por incrível que pareça, há ainda a solução praticada em outros tempos, mas ainda hodiernamente tentada, que é edificar o novo e vertical imóvel por cima do imóvel tombado, ou

24. ERA UMA VEZ EM SP...mansão dos Matarazzo. JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 31 jul. de 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,era-uma-vez-em-sp-mansao-dos-matarazzo,11299,0.htm>. Acesso em: 02 dez. 2020. TERRENO DOS MATARAZZO É VENDIDO. JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 12 jan. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1201200716.htm>. Acesso em: 02 dez. 2020. A mansão dos Matarazzo na Av. Paulista chegou a ser tombada pelo Município em 1989. Contudo, houve uma longa discussão na Justiça, onde foi estabelecida uma indenização milionária. Neste ínterim, quando houve uma anulação dos atos da Prefeitura, a mesma sofreu várias demolições, inviabilizando qualquer objeto para tombamento. Finalmente, foi alienada para construtora, em 1996, por 125 milhões de reais, local onde foi construído o Shopping Cidade de São Paulo.

25. CRESCIMENTO DA CIDADE DERRUBA PALÁCIOS, IGREJAS E CASARIOS. O GLOBO. Rio de Janeiro, 04 dez. de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/crescimento-da-cidade-derruba-palacios-igrejas-casarios-20586381>. Acesso em: 02 dez. 2020. No caso do Solar Monjope, parecer de Lucio Costa recomendou sua proteção pelo Estado, e não pelo IPHAN. Contudo, durante o encaminhamento e discussão sobre o tombamento, o mesmo foi demolido, à noite, com um trator, restando sem objeto esta discussão.

26. Houve tombamento da Casa Warchavchik em 1983 pelo Município de São Paulo, e em 1984 pelo Estado de São Paulo. Após 10 anos de tramitação do processo judicial, e de abandono do imóvel, em 1994 há a sentença reconhecendo a pretensão indenizatória pleiteada pelos proprietários. Após a sentença, e como forma de resolver a questão, houve a desapropriação do imóvel pelo Estado de São Paulo.

27. SÃO PAULO (Município). LeiMunicipal Nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 02 dez. 2020.

dentro dele. Exemplos disto, dentro e fora do Brasil, são chocantes.

Todos esses casos têm uma só origem: a desigualdade no tratamento urbanístico de ônus e benefícios do processo de urbanização. Quando essa desigualdade é especial e anormal, ou seja, apenas um ou dois imóveis na vizinhança próxima tem o ônus de não ser tratado como os demais, a Justiça tem reconhecido eventuais direitos indenizatórios. E isto é bastante sério, pois inverte as conquistas jurisprudenciais

**Figuras 14 - Rio de Janeiro –
Rua do Lavradio, 132**



Fonte: <https://www.amatra1.org.br/wp-content/uploads/2019/05/forum-lavradio2.jpg>

de décadas, pelas quais foi consolidado o entendimento da não indenizabilidade da proteção cultural ou ambiental.

É necessário dizer que a compensação via TDC, com a deferência ao proprietário de alienar a totalidade do coeficiente construtivo geral, constitui, a nosso ver, também um “pagamento” pelo tombamento, e, por conseguinte, pode ser interpretado como um reconhecimento, pelo poder público, de que o proprietário deve ser, de alguma forma, indenizado. É um grave precedente, e um retrocesso na política de preservação do patrimônio cultural imobiliário.

Como o Estatuto da Cidade, e o Direito Urbanístico nacional ofereceu instrumento para a política de preservação de imóveis nas cidades?

Esses agrupamentos de casos nas modalidades que acima sugerimos evidentemente não são exclusivos nem exaustivos. São casos agrupados de grosso modo, de modo a fazer mais clara as desigualdades de tratamento urbanístico na distribuição inequitativa e gratuita de coeficientes de aproveitamento dos lotes na cidade: agrupam situações onde não há desigualdade, ou situações onde grupos maiores ou menores de conjuntos amenizam, mas não resolvem ou apaziguam as diferenças, ou situações onde o isolamento de imóveis preservados faz com que o contraste fique tão gritante que impossibilita a preservação do imóvel sem compensação em função da desigualdade.

Nossa posição é de que, ressalvado o caso mencionado na 1ª situação, a preservação e conservação de imóveis em áreas urbanas só têm futuro se for introduzido no planejamento urbano dessas cidades instrumentos urbanísticos que funcionem para fazer valer a diretriz da “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”. E esse instrumento é a Outorga Onerosa do Direito de Construir – a OODC (mais adiante veremos que a Transferência do Direito de Construir não pode ser senão uma consequência da introdução prévia da OODC)²⁸.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é o instrumento urbanístico previsto no art.28 e seguintes do Estatuto da Cidade que viabiliza a obediência à diretriz prevista no seu art.2º, inc. IX, e que se refere à “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”. Há outra importante diretriz, no Estatuto da

28. Ver nota 24 os exemplos de São Paulo e Belo Horizonte.

Cidade, que vai no mesmo sentido, mas que, no nosso entender, se refere não à aplicação ao instrumento urbanístico da OODC, mas ao instrumento da Contribuição de Melhoria. Diz a diretriz, contida no inciso XI do art.2º: “XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

Voltemos à Outorga.

Justa distribuição quer dizer distribuição equânime. E equânime quer dizer isonômica, o mais equitativa possível.

É bem verdade que é impossível que, numa cidade, que pela sua própria natureza é um objeto complexo, o planejador distribuía os recursos públicos urbanísticos de forma absolutamente igual para todos os lotes. Mas, grandes desigualdades na distribuição de índices têm impacto direto no preço da propriedade urbana, que é o que interessa ao proprietário: o valor financeiro de sua propriedade em relação aos demais.

Se o instrumento da OODC não resolve completamente as questões das desigualdades urbanísticas trazidas pelas leis de uso e ocupação do solo nas cidades, ele certamente ameniza bastante essas desigualdades; e veremos como.

Antes, porém, cabe esclarecer que, o que denominamos aqui, e em outros textos²⁹, como “recursos públicos urbanísticos” são os índices, ou coeficientes e formas de aproveitamento

de uso do solo previstos no Plano Diretor ou/e legislação de uso e ocupação do solo: o zoneamento de uso residencial, comercial/serviços, ou industrial, gabaritos de altura, índices de aproveitamento do terreno etc.

E por que são recursos públicos urbanísticos?

Porque todos esses índices e coeficientes de aproveitamento do solo são criados pelo poder público, por lei, no exercício de sua função constitucional de planejamento urbano, com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade³⁰; eles existem para cumprir precipuamente essa finalidade constitucional, e só podem ser previstos se houver, no local, a infraestrutura urbana pública necessária para serem aproveitados urbanisticamente³¹.

O que acontece, porém, é um fenômeno econômico fundiário interessante, e completamente desassociado do direito formal de propriedade. A lei de uso do solo, ao prever o aumento da densificação, gera um impacto no preço do terreno, em geral para aumentar seu valor financeiro, sem que o proprietário faça qualquer movimento ou investimento. Ou seja, pela simples aprovação de uma lei que faculta um aumento do coeficiente de aproveitamento em um lote, o terreno passa a ter outro preço no mercado, valor excedente este que tem sido apropriado, até o momento, pelos proprietários dos lotes; valor financeiro excedente este que, repito, foi gerado a maior por uma lei criada pelo poder público para viabilizar o interesse público do planejamento urbano.

29. RABELLO, Sonia. A Outorga Onerosa do Direito de Construir: e a preservação do Patrimônio imobiliário urbano. In: Domingues, João, Pragmácio, Mário (orgs.). MEMÓRIA, PATRIMÔNIO CULTURAL E A QUESTÃO URBANA NO RIO DE JANEIRO - CONTRADIÇÕES, CONFLITOS E DESAFIOS. Rio de Janeiro: Letra Capital - FAPERJ, 2019.

30. BRASIL. Constituição (1988). Art. 182: vertextona nota 8.

31. O art.28, §3º do Estatuto da Cidade (ECi), lei 10.257/2001, ao referir-se aos limites máximos dos coeficientes de aproveitamento de um lote diz que eles serão fixados “considerando a proporcionalidade entre infraestrutura existente e o aumento da densidade esperado em cada área”. Este dispositivo materializa a diretriz geral contida no art.2º, da mesma VI, c da citada lei, que determina que a ordenação e controle do uso do solo urbano evitará o “o parcelamento, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado [da área] em relação à infraestrutura urbana”

Então, o que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e em que ela pode minorar este conflito?

A OODC é um instrumento urbanístico, previsto no art.28 do Estatuto da Cidade³², no qual se prevê a cobrança de contrapartida sempre que o interessado quiser usar, no seu lote, coeficientes de aproveitamento acima do coeficiente básico. Ou seja, aos lotes urbanos serão reconhecidos dois tipos de coeficientes de aproveitamento: o coeficiente básico e o coeficiente máximo. O coeficiente básico é aquele deferido, equanimemente, a todos os proprietários de lote urbano, e que é, de modo geral, igual a 1 (uma) vez o tamanho do lote. Pelo uso, por parte do proprietário, desse aproveitamento básico (coeficiente básico de aproveitamento) não lhe é cobrada qualquer contrapartida, uma vez que se entende que esse uso básico é o que lhe permite o uso econômico útil de sua propriedade imobiliária.

Em resumo, a lei nacional que estabelece normas gerais de planejamento urbano (art.24, I da Constituição Federal), através do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) estabeleceu que:

1. O plano diretor estabelecerá dois coeficientes de aproveitamento³³ para a

propriedade imobiliária urbana: o básico e o máximo.

2. O coeficiente máximo será necessariamente estabelecido se as condições da infraestrutura urbana o permitirem.

3. O coeficiente básico não tem relação necessária com a infraestrutura. Por conseguinte, seu estabelecimento, em princípio como coeficiente de aproveitamento único - ressalvadas diferenciações para áreas específicas -, tem relação com o princípio da justa (equânime) distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização, diretriz estabelecida no inciso IX do art.2º do Estatuto da Cidade³⁴.

4. Nas áreas em que o plano diretor prever a possibilidade de utilização de coeficientes de aproveitamento máximos, isto é, diferentes, para maior, do coeficiente índice básico, o poder público deferirá esse benefício mediante contrapartida (*caput do art.28*).

Essa contrapartida, ou pagamento pelo deferimento de coeficiente de aproveitamento além do básico, é que o ECi denominou de Outorga Onerosa do Direito de Construir (art.30 do ECi)³⁵.

Ora, se a lei federal nacional estabeleceu uma cobrança pela outorga de índices de

32. BRASIL. Lei 10.257/2001: "Art. 28.O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área."

33. Coeficiente de aproveitamento é a medida de intensidade de uso do lote, estabelecida por lei. No Brasil, o coeficiente de aproveitamento, ou intensidade de uso é estabelecido em função do tamanho do lote: 1, 2, 3, 4 vezes a metragem do lote, respeitados outros parâmetros tais como altura, afastamentos, recuos.

34. Diretrizes do ECi: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:... IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;... XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;... XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

35. "Art. 30.Lei municipal especifica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário. Art. 31.Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei." (grifos nossos).

edificabilidade que forem deferidos além do índice básico, é porque esse “direito” de edificar não pertence ao patrimônio do titular de domínio do lote; isto porque o poder público não poderia cobrar para outorgar um direito que já integrasse o patrimônio do particular. Como outorgar onerosamente um direito que já é do outro? Isto não é logicamente possível³⁶.

Então, o que se pode extrair do texto legal?

A principal conclusão é de que o coeficiente básico, pelo qual o poder público não cobra, pertence ao proprietário para viabilizar o exercício economicamente útil de sua propriedade imobiliária (art.1229 do Código Civil)³⁷. Porém, os coeficientes adicionais ao básico, chamados de coeficientes máximos, criados pelo Poder Público em função da infraestrutura instalada, estes não integram o conteúdo patrimonial básico de domínio privado; os coeficientes máximos de aproveitamento são, pois, **recursos urbanísticos públicos**, e só poderão ser deferidos mediante contrapartida, ou seja, mediante outorga onerosa a ser paga pelo beneficiário.

Esta foi a alteração mais substancial que a lei nacional, o Estatuto da Cidade (ECi), como lei especial, fez em relação à lei civil geral: estabeleceu que os índices de edificabilidade (chamado de direitos de construir), para além do índice básico, são recursos urbanísticos e, como tal, pertencem ao poder público.

E por que o poder público não pode outorgar, como vem tradicionalmente fazendo, com índices máximos gratuitos de edificabilidade?

Não pode fazê-lo, não só em função do comando do art.2º, IX do Estatuto da Cidade que impõe a “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”, como também em função de dois outros princípios: o princípio de direito público que veda ao poder público a distribuição de recursos públicos graciosamente, e também ao princípio geral de Direito, que veda o enriquecimento sem causa, hoje consubstanciado no art.884 do Código Civil.

Como já mencionamos acima, a produção acadêmica na área urbanística, e também a de economia urbana, tem demonstrado que a alteração legislativa de uso do solo que aumenta a capacidade de edificação em um lote, permitindo que nele se construa mais do que a metragem de sua área original, faz aumentar também o preço do lote no mercado imobiliário³⁸. Ou seja, o ato normativo do poder público, que não tem nenhuma relação com qualquer ação do particular, repercute no patrimônio privado, fazendo aumentar o valor financeiro do imóvel no mercado. E esse fato privilegia apenas grupos específicos de proprietários de lotes, e ainda assim de forma completamente diferenciada entre eles; enquanto que para uns é possível construir quatro, cinco, seis vezes o tamanho do lote, outros têm índices de edificabilidade bem menor; e, alguns deles, nem podem edificar além do que já está construído, pois têm seus imóveis preservados por interesse urbanístico, ambiental ou cultural.

Ressalte-se que toda essa diferenciação, toda essa disponibilidade para edificar, todo esse insumo urbanístico, que são os coeficientes

36. Ver RABELLO, Sonia. Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urbana: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: Ferrari, Sergio e Mendonça, José Vicente: DIREITO EM PÚBLICO – HOMENAGEM AO PROFESSOR PAULO GALVÃO. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. Disponível em <http://www.soniarabello.com.br/category/publicacoes/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

37. BRASIL. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, **Código Civil Brasileiro: art.1.229**. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade **úteis ao seu exercício**, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las (grifos nossos).

38. Para entender como se dá este processo ver: FURTADO, Fernanda, BIASOTTO, Rosane, e MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

de aproveitamento máximos, também denominados de índices de edificabilidade, só é possível se realizar se houver infraestrutura de serviços urbanos, feita e mantida com recursos públicos municipais. Portanto, é a cidade construída por todos que viabiliza e dá valor aos índices de edificabilidade máximos.

Figuras 15 – Salvador/BA



Foto: Sonia Rabello (2012)

Por que então somente alguns têm seu patrimônio aumentado em função de ações que lhe são alheias? Não é exatamente isto que caracteriza o enriquecimento sem causa?

No direito brasileiro, esse princípio geral de Direito - a vedação do enriquecimento sem causa -, foi explicitado, recentemente, na legislação federal, dentro do Código Civil de 2012; e pelo fato dessa regra estar escrita dentro do Código Civil, não se deve supor, obviamente, que essa sua toponímia restrinja sua aplicabilidade somente às relações privadas. Diz a norma:

“Do Enriquecimento Sem Causa

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.” (grifos nossos).

Ora, ao se adotar, no planejamento urbano de uma cidade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, está se reconhecendo que os coeficientes máximos de aproveitamento são recursos urbanísticos públicos, aos quais os proprietários de lotes não devem ter acesso como valor econômico integrante do valor de sua propriedade imobiliária. Com isso, os imóveis sujeitos a tombamento, ou vizinhança de bem tombado, não serão mais aqueles únicos imóveis na cidade que ficam privados de coeficientes máximos de edificabilidade, para além do coeficiente básico, igualitário a todos. Iguala-se, com a outorga onerosa, as condições básicas de aproveitamento urbanístico a todos os imóveis urbanos, pela deferência do índice básico sem contrapartida.

Com isso, desidrata-se da expectativa dos proprietários quanto à perspectiva de apropriação financeira que é feita, quando não se cobra contrapartida em função do deferimento de coeficientes de edificabilidade maiores do que o índice básico, igualitário, de aproveitamento. Assim, espera-se, senão eliminar, ao menos minimizar a pressão decorrente da distribuição inequitativa de ônus e benefícios do processo de urbanização em uma cidade, quando esta distribui aos diferentes proprietários faculdades e restrições urbanísticas muito distintas.

WEBSÉRIE

Gestão Pública aplicada ao Meio Ambiente

Se você quer se aprofundar na área da Gestão Ambiental, assista a websérie gratuita que preparamos.

[Assista aqui](#)



Impõe agora responder à questão: como conciliar a Outorga do Direito de Construir com a Transferência do Direito de Construir (TDC), esta última prevista no art.35³⁹ do Estatuto da Cidade?

A TDC, ao ser prevista no Estatuto da Cidade, deu a entender a muitos planejadores que cada Município poderia, no âmbito do território municipal, escolher e decidir se os coeficientes máximos de edificabilidade gerados pela legislação municipal seriam, ou não, dados graciosamente aos proprietários dos lotes. Assim, por hipótese, se determinada legislação de planejamento municipal adotasse a TDC e não previsse a OODC, significaria dizer que toda vez que houvesse uma restrição de preservação de imóvel ou conjunto de imóveis na cidade, os proprietários teriam “direito” de transferir, como se seus fossem, os coeficientes adicionais máximos atribuídos pela legislação àquela área. Como consequência, os proprietários dos lotes poderiam vender esses coeficientes imateriais de edificabilidade, como se, por uma espécie de acessão legal, ao ser editada a legislação, os mesmos tivessem passado automaticamente a ser um direito patrimonial privado; receberiam, então, esse “direito” de transferência como uma forma de estímulo, ou compensação, por terem seus imóveis tombados, e os terem que conservar.

Essa prática tem operado como um remédio, um alívio dado pelas pressionadas autoridades

públicas, que desejam aplicar políticas de preservação; é uma forma de minimizar os desgostos dos proprietários que têm seus imóveis preservados, em face dos seus vizinhos próximos ou distantes que podem usufruir da renda adicional dos coeficientes construtivos públicos que lhes são deferidos gratuitamente. Essa foi uma prática especialmente conhecida pela experiência do Município de Curitiba, na década de 80, e que resolveu pontualmente alguns problemas de conservação do pequeno centro histórico lá existente⁴⁰. Contudo, com o passar do tempo, lá mesmo, tem havido demanda dos mesmos proprietários de imóveis preservados de renovarem suas “vendas” de potencial construtivo, pois, passados os anos, gerou-se a expectativa de que a conservação de imóveis preservados não é mais uma obrigação dos proprietários, como o é, aliás, para qualquer imóvel em uma cidade.

É evidente que a aplicação da TDC sem a Outorga gera a falsa noção de que os índices máximos, que, neste caso são alienados pelos proprietários dos lotes, integrariam o patrimônio privado desses proprietários; sim, porque se não fossem seus, os índices, como poderiam os proprietários alienar direitos que não lhes pertencem?

Não parece evidente, nem razoável se pensar que cada Município brasileiro possa resolver, por si, se o conteúdo da propriedade imobiliária no âmbito do seu território seria integrado,

39. BRASIL. Lei Federal 10.257/2001: Da transferência do direito de construir: art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

40. Após a 1ª experiência de Curitiba, a TDC, pela sua generosidade urbanística e pelo alívio gerencial que proporciona aos administradores face à pressão dos proprietários, passa a integrar vários planos diretores de cidades como Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Natal, Campinas, Campo Grande. Ver trabalho de BITENCOURT, Ana Paula. **A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, Recife 2005. Disponível em: <http://docplayer.com.br/14486112-Ana-paula-mota-de-bitencourt.html>. Acesso em: 02 dez. 2020.

gratuitamente, pelos coeficientes máximos de aproveitamento, decorrentes da legislação municipal, em função da infraestrutura instalada pelo poder público. Este tipo de prática pelo poder público municipal, não obstante ser ainda aplicada, confronta diretamente com os princípios acima mencionados, previstos no Estatuto da Cidade, especialmente o da “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”, e do enriquecimento sem causa. Embora mais dócil de ser aplicado, este não é, absolutamente, o comando legal do direito urbanístico e dos princípios gerais do direito, em vigor no país.

Acrescente-se, por oportuno, que mesmo a jurisprudência brasileira, desde o *leading case* decidido pelo STF na década de 80⁴¹, sempre entendeu que o chamado “direito de construir” é, na verdade, uma expectativa de direito. O direito de construir só é “adquirido” pelo titular de domínio da coisa quando a construção se materializa. Portanto, entender que essa expectativa de direito de construir tenha se transformado agora em direito alienável seria, no nosso entender, um erro jurídico, e um grave retrocesso, especialmente após a vigência da Constituição de 1988, e de sua política social de desenvolvimento urbano.

Como conciliar então ambos os instrumentos urbanísticos, a OODC e a TDC em prol da preservação do patrimônio cultural?

A resposta está na aplicação da Resolução Recomendada 148 do Ministério das Cidades⁴². Ou seja, não é possível aplicar a TDC sem a

aplicação conjunta da OODC. São as duas faces da mesma moeda.

Entendendo que os coeficientes máximos, segundo o Estatuto da Cidade, são recursos urbanísticos que o poder público aliena mediante a contrapartida da Outorga (art. 28 da Lei nº 10.257/2001), o objeto da alienação, pelo proprietário, previsto no art.35, como direito próprio, só poderá ser o do conteúdo do coeficiente básico, quando este não puder ser usado na sua integralidade.

Detalhando melhor: os coeficientes máximos são de domínio público, e eles são alienados pelo poder público mediante contrapartida, através do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Então, o que o proprietário do lote pode alienar não poderá ser este mesmo direito que já pertence ao poder público, ou seja, o coeficiente máximo. Logo, o “direito” que está na esfera do patrimônio privado, além da terra, é o seu direito de usar o coeficiente básico, útil ao exercício da função econômica de sua propriedade. Esse coeficiente básico é o que pode ser objeto de alienação via TDC pelo proprietário privado; e ele deve tender ser o mais igualitário possível a todos os proprietários de lotes, para que se cumpra a diretriz de “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”.

De modo geral, há uma tendência de que esse índice básico seja igual a uma vez a área do lote, como foi proposto na Carta de Embu⁴³. E por quê? Inferimos que esse número decorre da compreensão de que se o proprietário comprou um lote de determinado tamanho, e é esta a área de sua propriedade que está

41. Ver SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário** 85002, Relator Min. MOREIRA ALVES, data de julgamento:03/12/1972, segunda turma, data de publicação: DJ 11/03/1977. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/888517/recurso-extraordinario-re-85002-sp/inteiro-teor-100573426>. Acesso em: 07 dez. 2020. E também o RE 178836-4, Relator Min. CARLOS VELOSO, data de julgamento:08/06/1999, Segunda Turma, data de publicação: DJ 20/08/1999. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14696799/recurso-extraordinario-re-178836-sp/inteiro-teor-103089263>. Acesso em: 7 dez. 2020. Sobre a OODC ver o *leading case*, Recurso Extraordinário 387047, Relator Min. EROS GRAU, data de julgamento 01/02/2005, data de publicação: DJ 28/02/2005. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14793167/recurso-extraordinario-re-387047-sc-stf>. Acesso em: 7 dez. 2020.

42. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_26081045_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_148_DE_7_DE_JUNHO_DE_2013.aspx. Acesso em: 02 dez. 2020.

43. Carta do Embu – documento completo. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894685/mod_resource/content/0/08%20Carta%20do%20Embu.pdf. Acesso em: 02 dez. 2020.

registrada no registro imobiliário como sua propriedade material, então o seu direito de uso deve ser, basicamente, do mesmo tamanho da sua propriedade registrada. É o que acontece na propriedade imobiliária rural: se um proprietário de uma fazenda de 10 hectares faz cultivo na mesma, ele não terá nenhuma expectativa de usar no seu aproveitamento agrário, no seu uso útil, nada mais além do que os 10 hectares da sua propriedade⁴⁴.

Quando o proprietário de um lote é privado de usar, como todos os demais, a totalidade do coeficiente básico (que não é objeto de qualquer contrapartida para sua utilização), em função do interesse público da preservação, neste caso ele poderá alienar a terceiros a diferença entre o que está sendo usado de coeficiente básico, e o que está obstaculizado de usar em função da preservação de seu imóvel. Essa diferença é que é objeto da TDC.

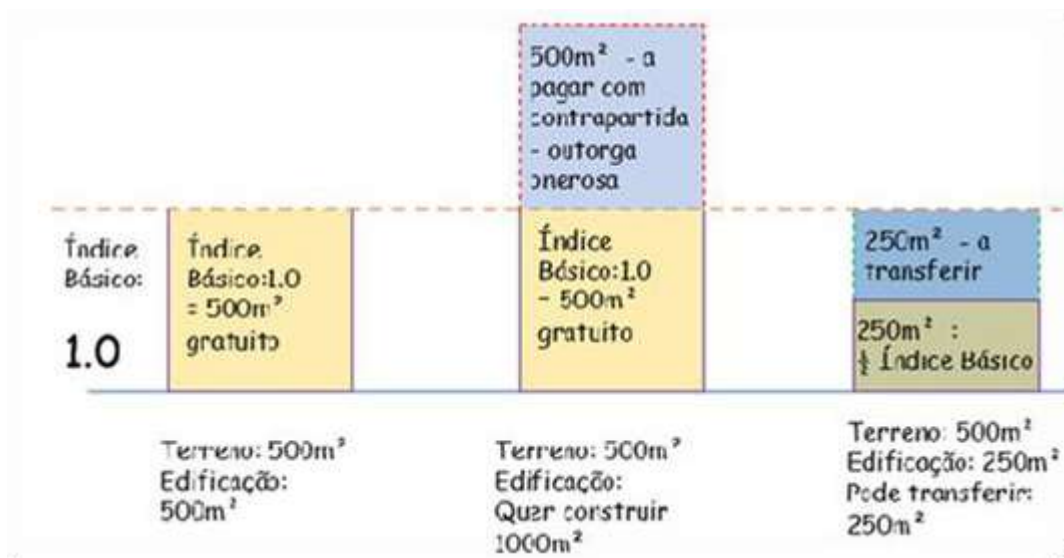
A figura abaixo pode melhor ilustrar o que mencionamos acima.

Porém, tal qual nas propriedades rurais, pode acontecer que em função de outros interesses públicos, como ambiental, cultural, ou urbanístico, haja a necessidade de que,

para determinadas áreas da cidade, em função de suas características de urbanização ou de ocupação imemorial, a legislação urbanística estabeleça um uso mínimo básico menor do que aquele estabelecido para o restante da cidade (o suposto índice 1). É o que está previsto no §2º do art.28 do ECI que diz: §2º: *O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.* (grifos nossos)

Parece lógico que há de se ter uma razão de interesse público que justifique tratamento diverso. Tomemos o exemplo de lotes privados localizados dentro da área da Floresta da Tijuca no Rio de Janeiro. Quando se admitiu que a parte privada da Floresta da Tijuca fosse loteada, a legislação de parcelamento e uso do solo exigiu que os lotes tivessem o tamanho mínimo de 10.0000 m² (dez mil metros quadrados) e baixíssima taxa de ocupação, de modo a não alterar, com esta ocupação, a permanência razoável da floresta preservada. Então, se e quando a Cidade do Rio instituir o índice básico 1 para a cidade, não fará nenhum sentido atribuir, para essa área especial - em função de suas características de origem e forma de ocupação - o mesmo índice 1 do restante da

Figuras 16 - TDC



44. Ver vídeo do Programa de Capacitação do Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy. Propriedade Urbana Dos Direitos de Construir e da sua Outorga Onerosa – Sonia Rabello – disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8p3cTHkU46A>. Acesso em: 02 dez. 2020.

cidade. Caso isto viesse a acontecer, geraria para esses proprietários um enorme potencial de coeficiente básico a ser transferido, o que desequilibraria o instrumento no restante da Cidade, bem como a efetividade da OODC.

Esta é, portanto, a leitura que fazemos do §2º do art.28 acima referido, e que julgamos estar mais ajustada aos interesses do planejamento urbano do território, de forma a avançar no desenho público da função social da cidade⁴⁵.

Conclusão

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é o instrumento mais poderoso colocado à disposição do gestor público para minimizar os conflitos, cada vez mais intensos, de preços no campo da preservação do patrimônio imobiliário urbano. Por isso é que os gestores patrimoniais devem lutar para implantação do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em todas as cidades onde há patrimônio imobiliário a ser preservado, e onde a verticalização das cidades seja um fato urbanístico que pressiona a substituição dos bens imóveis de valor cultural por imóveis novos, prédios que incorporem, gratuitamente, coeficientes de aproveitamento extremamente vantajosos à sua verticalização.

As cidades mudaram muitíssimo nas últimas décadas, fruto da tecnologia, da economia urbana, da demografia com seu acentuado crescimento populacional. Mas, ao mesmo tempo em que é imperioso o planejamento dessa nova cidade que incorpore as modernidades, a densificação, a cidade compacta, esses avanços no bem-estar territorial têm que se dar com sua harmonização com o meio ambiente natural, e com a preservação do patrimônio cultural produzido na cidade. E, nos tempos modernos, qualquer avanço dito sustentável não será pela via de se acentuar as desigualdades,

mas diminuí-las, e, quem sabe, superá-las. Os instrumentos urbanísticos estão aí para isto.

A preservação do patrimônio cultural é um aspecto fundamental do urbanismo, e uma diretriz identitária dos cidadãos. Porém, há que se reconhecer os conflitos existentes, e que foram crescendo cada vez mais nas últimas décadas; não porque são incompatíveis o adensamento e a preservação, mas porque foram fruto das desigualdades distribuídas do planejamento desatento a esse aspecto. Agora, não mais. Suas causas foram identificadas, e elas não estão na preservação dos imóveis,

Figuras 17 - Recife/PE



Foto: Sonia Rabello (2017)

mas sim na inequidade da distribuição gratuita de índices e coeficientes e aproveitamento dos imóveis, fato este que não só prejudica a preservação do patrimônio imobiliário da cidade, mas também a preservação do meio ambiente, a prestação adequada de serviços públicos e até o acesso à moradia.

Então, ou instala-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou, para sermos justos, digamos com clareza que uns irão se locupletar dos bônus - dos chamados direitos de construir - e para outros estarão reservados os ônus - as obrigações. Será assim o futuro?

45. Para ter uma compreensão completa sobre a aplicação da TDC, em conjunto com a OODC, conforme entendimento do Ministério das Cidades, consultar: BACELLAR, Isabela, FURTADO, Fernanda, RABELLO. Transferência do Direito de Construir: panorama de regulamentações municipais e parâmetros essenciais para a implementação. CADERNO TÉCNICO DE REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE. Brasília: Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento BID, Lincoln Institute of Land Policy LILP. 2018.

Referências Bibliográficas:

AQUARIUS. Direção de Kleber Mendonça Filho e estrelado por Sônia Braga. França, Brasil e Portugal: Globo Filmes, 2016.

ALMEIDA, Magno Everton Dantas de. **O corredor cultural de Mossoró e a usabilidade dos imóveis da Avenida Rio Branco**. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2020. Disponível em: <http://www.ct.ufpb.br/ccau/contents/documentos/estagio-supervisionado-i/acervo-virtual-estagio-supervisionado-i-2019.2/magno-everton-dantas-de-almeida-corredor-cultural-de-mossoro-e-a-usabilidade-dos-imoveis-da-avenida-rio-branc.pdf>. Acesso em: dezembro. 2020.

BITENCOURT, Ana Paula. **A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005. Disponível em: <http://docplayer.com.br/14486112-Ana-paula-mota-de-bitencourt.html>. Acesso em: dezembro 2020.

BRASIL. Decreto Nº 22.928, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 14153, 17 jul. 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-publicacaooriginal-80754-pe.html>. Acesso em: dezembro 2020.

_____. Decreto-Lei Nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 24056, 6 dez. 1937. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Decreto_no_25_de_30_de_novembro_de_1937.pdf. Acesso em: dezembro 2020.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: dezembro 2020.

_____. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: dezembro 2020.

_____. **Lei Federal 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. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

CRESCIMENTO DA CIDADE DERRUBA PALÁCIOS, IGREJAS E CASARIOS. **O GLOBO**. Rio de Janeiro, 04 dez. de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/crescimento-da-cidade-derruba-palacios-igrejas-casarios-20586381>. Acesso em: dezembro 2020.

CURITIBA (Município). **Lei Municipal Nº 14.794, de 22 de março de 2016**. Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Cultural do Município de Curitiba – CMPC, institui o Fundo de Proteção ao Patrimônio Cultural – FUNPAC e dá outras providências. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2018/00227517.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

ERA UMA VEZ EM SP...mansão dos Matarazzo. **JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO**. São Paulo, 31 jul. de 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,era-uma-vez-em-sp-mansao-dos-matarazzo,11299,0.htm>. Acesso em: dezembro 2020

FURTADO, Fernanda, BIASOTTO, Rosane, e MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

GUIA DAS APACs. SAGAS (Saúde, Gamboa e Santo Cristo). Entorno do Mosteiro de São Bento. Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, Prefeitura do Rio de Janeiro, Ano II, nº I, 2012. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>. Acesso em: dezembro. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA)**: síntese de indicadores 2015. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

KAZ, Stela. **Um jeito copacabana de ser: o discurso do mito em O Cruzeiro e Sombra**. Tese (Doutorado em Design) – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1806097/DLFE-237571.pdf/umjeitocopacabanadeser.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

LISTA DE BENS TOMBADOS E PROCESSOS DE TOMBAMENTO, 25/11/2019. **Portal do IPHAN**, Brasília. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20de%20bens%20tombados%20e%20processos%20de%20tombamento%2025-11-2019.xlsx>. Acesso em: dezembro 2020.

MONUMENTOS TOMBADOS E OBRAS DE ARTE – CONJUNTO MODERNO DA PAMPULHA. **Portal do IPHAN**, Brasília. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1653/>. Acesso em: dezembro 2020.

PAC CIDADES HISTÓRICAS. Resumo por cidade/UF. Brasília: Ministério da Cultura/ IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

RABELLO, Sonia. Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urbana: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: Ferrari, Sergio e Mendonça, José Vicente: DIREITO EM PÚBLICO – HOMENAGEM AO PROFESSOR PAULO GALVÃO. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. Disponível em <http://www.soniarabello.com.br/category/publicacoes/>. Acesso em: dezembro 2020.

RABELLO, Sonia. Imóveis históricos em ruínas e abandonados nos centros históricos. Qual o problema? Qual a solução? **Blog A Sociedade em busca do seu Direito**, Rio de Janeiro, 18/07/2017. Disponível em: <https://www.soniarabello.com.br/imoveis-historicos-em-ruinas-e-abandonados-nos-de-centros-historicos-qual-o-problema-qual-a-solucao/>. Acesso em: dezembro 2020.

RABELLO, Sonia. A Outorga Onerosa do Direito de Construir: e a preservação do Patrimônio imobiliário urbano. In: Domingues, João, Pragmácio, Mário (orgs.). MEMÓRIA, PATRIMÔNIO CULTURAL E A QUESTÃO URBANA NO RIO DE JANEIRO - CONTRADIÇÕES, CONFLITOS E DESAFIOS. Rio de Janeiro: Letra Capital - FAPERJ, 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal Nº 4.141, de 14 de julho de 1984.** Aprova o PA 10290 e o PAL 38871 e fixa os limites da área abrangida pelo Corredor Cultural. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

____. **Lei Municipal Nº 506, de 17 de janeiro de 1984.** Cria a Zona Especial do Corredor Cultural, de preservação paisagística e ambiental do Centro da Cidade, dispõe sobre o Tombamento de bens imóveis na Área de Entorno, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

____. **Lei Municipal Nº 1.139, de 16 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a preservação de bens imóveis da Zona Especial do Corredor Cultural e de sua Área de Entorno, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

____. **Decreto Nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988.** Regulamenta a Lei nº 971, de 4 de maio de 1987, que institui a Área de Proteção Ambiental (APA) em parte dos bairros da Saúde, Santo Cristo, Gamboa e Centro. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354515/4107421/centro_dec_7351_88_sagas.pdf. Acesso em: dezembro 2020.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal Nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: dezembro 2020.

SMOLKA, Martim. Implementing Value Capture. *In: LATIN AMERICA – POLICIES AND TOOLS FOR URBAN DEVELOPMENT*, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, USA, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário: 85002, Relator: Min. MOREIRA ALVES, data de julgamento: 03/12/1972, segunda turma, data de publicação: DJ 11/03/1977. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/888517/recurso-extraordinario-re-85002-sp/inteiro-teor-100573426>. Acesso em: dezembro 2020.

____. Recurso Extraordinário: 178836-4, Relator: Min. CARLOS VELOSO, data de julgamento: 08/06/1999, Segunda Turma, data de publicação: DJ 20/08/1999. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14696799/recurso-extraordinario-re-178836-sp/inteiro-teor-103089263>. Acesso em: dezembro 2020.

____. Recurso Extraordinário: 387047, Relator: Min. EROS GRAU, data de julgamento: 01/02/2005, data de publicação: DJ 28/02/2005. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14793167/recurso-extraordinario-re-387047-sc-stf>. Acesso em: dezembro 2020.

TERRENO DOS MATARAZZO É VENDIDO. **JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO.** São Paulo, 12 jan. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1201200716.htm>. Acesso em: dezembro 2020.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As ilusões do Plano Diretor**, 2005. Divulgado pela Internet. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: dezembro 2020.

O CONTROLE DA PRODUÇÃO E CONSUMO DO SOLO E DOS ESPAÇOS URBANOS

ATRIBUIÇÃO DE QUEM? POR QUE E COMO PRATICÁ-LO?

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos

Resumo: O artigo recupera os primeiros esforços para estabelecer regras gerais voltadas à institucionalização de procedimentos e instrumentos direcionados ao desenvolvimento sustentável de nossas maiores cidades. Informa aos gestores municipais alternativas para tornar as cidades mais sustentáveis ambiental e socialmente.

Destaca que a Constituição de 1988 lança as bases dessa institucionalização, com a obrigatoriedade dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano para municípios com população superior a 20.000 habitantes ou pertencentes a Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos.

Discute a tendência recente que atribui aos fatores econômicos o sentido do processo de urbanizar e relega para segundo plano o que deve ser o cerne dos processos de licenciamento e fiscalização de edificações urbanas e parcelamento do solo: a qualidade dos ambientes urbanos, a prevenção dos riscos ambientais e a garantia da economicidade e racionalidade da gestão dos territórios urbanos nos municípios.

Palavras-chave: Normas urbanas; Regulação de territórios; Urbanização insustentável.

Introdução

Desde os tempos do Brasil Colônia e na maioria dos países, o controle da produção e do consumo do solo e do espaço das cidades é atribuição do poder público, na escala local. Ou seja, a dos municípios. É lógico que assim seja, uma vez que cada localidade urbana, por menor ou maior, é assunto de interesse de seus cidadãos e cidadãs, e cada localidade possui características específicas que se distinguem por exemplos em função dos sítios naturais onde a ocupação humana está assentada, do tipo de história e cultura que lhe deu origem, ou das forças sociais e econômicas que interferem nesses processos de produção.

Trata-se de uma atribuição inerentemente local que, mesmo nos períodos mais centralizados

de nossa história, foi matéria que sempre se situou na esfera das cidades. E, como nos constituímos como uma república federativa e numa democracia representativa, compete aos executivos e legislativos municipais lidar com ela, definir os instrumentos institucionais e os recursos humanos e gerenciais que dispõem para tanto, bem como a forma de aplicá-los.

Assim, se pode afirmar sem qualquer sombra de dúvida que a competência para regular, licenciar atividades e construções, fiscalizar

** Alexandre Carlos de Albuquerque Santos: Arquiteto Urbanista, com especializações em Geografia e Planejamento do Desenvolvimento Municipal e Urbano. Desde 2004, responde pela Superintendência de projetos nas áreas de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM.*

suas execuções e controlar a produção e o consumo do território e dos espaços nas cidades brasileiras, é municipal. A própria Constituição da República Federativa do Brasil é suficientemente clara nesse sentido.

A urbanização insustentável

É bem verdade que, ao longo de nosso processo de urbanização, os municípios foram lenientes com o princípio de orientar o desenvolvimento urbano com objetivos sustentáveis. Nesse contexto, a ideia de desenvolvimento cingia-se às de crescimento econômico. Mesmo em cidades que contavam com algum instrumento normativo para o exercício da função de buscar promover um crescimento mais equânime e justo, sem comprometer os ativos ambientais, a indústria da construção civil estava sempre à frente desse chamado progresso. Nos anos 50 do século passado, batíamos no peito orgulhosos, clamando: “São Paulo é a idade que mais cresce no mundo”. Ao longo do século passado, fechando os olhos para as ocupações ilegais, cantávamos loas às favelas, como: “Mangueira teu cenário é uma beleza, que a natureza criou...”. Por outro lado, começávamos a incluir em nosso cancionário popular pequenas denúncias da precariedade desses assentamentos. Como no caso ainda do Rio de Janeiro: “Lata d’água na cabeça, lá vai Maria, lá vai Maria...”, ou ainda, “Patrão, o trem atrasou, por isso estou chegando agora, trago aqui um memorando da Central ...” Ou em São Paulo: “... foi ali seu moço, que eu, Mato Grosso e o Joca, construímos nossa maloca. Mas um dia, nós nem gosta de lembrá, veio os homi coas ferramenta, os dono mandou derrubá ...”.

De certa forma, tais manifestações refletem nosso processo de urbanização que foi intenso e concentrado, realçado nas nossas principais cidades e polos de nossas maiores regiões metropolitanas, mas que permanece presente em nossas cidades até os dias atuais. Esse processo fundamentou-se, e ainda se

fundamenta, na crença que desenvolvimento é o mesmo que crescimento econômico, e ainda se sobrepõem às lógicas atuais e amplamente recomendadas da busca do desenvolvimento sustentável.

Assim, não é em vão que desde o início desse processo, no começo do século XX, vimos as áreas não propícias à urbanização serem ocupadas pelos migrantes que demandavam aos centros economicamente mais dinâmicos, dando lugar às favelas e assentamentos irregulares, que até hoje são os locais de moradia dos pobres, e até hoje em sua maioria seguem desprovidos de serviços básicos. Reurbanizar essas áreas é tarefa formidável, cara e está longe de ser concluída. Para o mesmo contingente social, depois vieram os conjuntos do BNH e mais recentemente o Programa Minha Casa Minha Vida, que, embora mais bem aparelhado, repete os mesmos erros da oferta do BNH, pois situa esses contingentes sociais para o qual foram destinados em sítios distantes do tecido urbanizado, impondo vultosos investimentos nos sistemas de infraestrutura, nos transportes públicos e na mobilidade urbana.

Na outra direção, da construção formal ou do chamado mercado imobiliário, destinado a atender às classes médias e altas, o processo de verticalização se sobrepôs à expansão horizontal, e logo vimos surgir nas principais cidades – capitais estaduais e polos regionais – áreas densamente povoadas, sobrecarregando as vias urbanas, dificultando a mobilidade, e pior, insuficientemente dotadas de sistemas adequados de abastecimento d’água e de esgotamento sanitário. São muitas as grandes cidades brasileiras que, mesmo em seus bairros mais nobres, ainda não possuem sistemas de esgotamento sanitário, comprometendo sistemas de drenagem pluvial, quando existem, e os cursos d’água, fazendo das cidades, como ainda na década dos anos 60 do século passado, o historiador americano Lewis Mumford, dedicado a descrever a cidade na história,

1. Mumford, Lewis – A cidade na História – suas origens, transformações e perspectiva – 4ª edição nacional – Martins Fontes – SP, 2004 – edição original – USA - 1961.

2. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil – DF - 1988

chamava atenção para o fato de que “as cidades são os cemitérios dos rios”¹.

Desenvolvimento Sustentável e os instrumentos destinados à gestão urbana

Apenas em 1978, na Conferência das Nações Unidas, Habitat I, realizada em Vancouver no Canadá, a ideia do desenvolvimento sustentável começa a tomar corpo, em princípio chamando atenção para a preservação e recuperação dos ativos ambientais, que vai evoluindo para também incorporar os aspectos sociais dos assentamentos e a cultura de cada povo ou lugar.

No Brasil, a Constituição de 1988 abraça tais princípios e reafirma a competência municipal para responsabilizar-se pela gestão da produção e do consumo do solo urbano e para fins urbanos e da própria volumetria dos espaços construídos. Assim é que em seu artigo 30, que trata da competência dos municípios, realça entre outras competências exclusivas, relativos à prestação de serviços públicos, esses pontos, em especial em seu inciso VIII²:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

(...)

Ademais no Capítulo II, artigos 182 e 183, que trata da Política Urbana, a competência municipal para conduzi-la é reafirmada, bem como o Plano Diretor é apontado como seu

principal instrumento. Em especial, cabe destacar aqui o artigo 182, a seguir:

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Finalmente, em seu artigo 225, que trata do meio ambiente, logo em seu caput se lê:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à

sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É importante realçar aqui, não apenas a competência municipal para tratar da matéria, como afirmar que a principal função do plano diretor, instrumento central da política de gestão urbana de cada cidade brasileira, é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus cidadãos.

Observe-se aí ênfase aos aspectos sociais da urbanização, como regra considerada um dos determinantes históricos de nossa desigualdade social. E por outro lado, também busca assegurar à instância local de governo a responsabilidade pelo bem-estar da população. Finalmente, já estabelece alguns mecanismos direcionados ao alcance desses dois objetivos, como o parcelamento e a urbanização compulsórias e o imposto predial e territorial progressivo no tempo, que sinalizam claramente para a primazia do interesse público e coletivo, sobre interesses privados e particulares.

Em 10 de julho de 2001, foi instituído o “*Estatuto da Cidade*”, que é na verdade a denominação oficial da Lei nº 10.257/2001, que regulamenta o capítulo “Política urbana” da Constituição brasileira. Nesse instrumento legal, não apenas se reafirma a competência municipal para legislar sobre a matéria, como se realça o papel do Plano Diretor, principal instrumento norteador da política urbana municipal, e os princípios que devem nortear tais políticas. Dentre esses princípios destacam-se a obrigatoriedade da gestão democrática das cidades, a participação das populações na formulação das diretrizes

dos planos diretores e, sobretudo, destaca o papel social da propriedade e da cidade.

Para tanto, regulamenta a utilização pelos municípios de alguns dos instrumentos já enunciados no artigo 182 da Constituição. Busca-se, justamente, com a aplicação desses instrumentos coibir a expansão desordenada do tecido urbano, a ociosidade especulativa de lotes ou unidades prediais vazias e, sobretudo, busca harmonizar a ocupação e apropriação do território às possibilidades reais de utilização de sua infraestrutura instalada, com os gastos futuros relativos a novos processos de urbanização e à preservação dos seus ativos ambientais. Com o mesmo sentido, regulamenta a urbanização compulsória, de glebas vazias que determinam impasses à expansão do tecido urbanizado ou a mera especulação financeira, bem como regulamente

“Com base no Plano Diretor, que deve ser revisto, no máximo, a cada dez anos, seguem-se as chamadas normas urbanísticas.”

o direito à preempção, que representa prerrogativa do poder público na aquisição de terras particulares em função de interesse público e da coletividade. Ou seja, em linhas gerais se pode afirmar que o Estatuto da Cidade reafirma a precedência dos direitos sociais e coletivos sobre o direito e o interesse individual.

Como afirma João Telmo de Oliveira Filho, “o que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de interpretação, substituindo o princípio individualista do Direito Civil brasileiro, pelo reconhecimento da função da propriedade em razão das necessidades da sociedade como um todo”³.

A tais princípios alinham-se alguns outros que estão já subentendidos nas afirmações da Constituição e do próprio Estatuto da Cidade e que igualmente contribuem para a adequada ocupação do território urbano e para as compensações ao governo municipal em relação

3. Oliveira Filho, João Telmo – O Estatuto da Cidade fundamentos e principais instrumentos; <https://jus.com.br/artigos/5370/o-estatuto-da-cidade> - 2004.

a processos de adensamento em áreas servidas de infraestrutura, como a outorga onerosa do direito de construir. Delimita também áreas especiais no território urbano.

Assim, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano dos Municípios, deve orientar os princípios que norteiam as dinâmicas de expansão e adensamento do tecido urbano, buscando nesse processo a equidade social, a proteção e recuperação dos ativos ambientais, a compatibilização dos serviços de infraestrutura instalados e dos serviços e equipamentos sociais com as iniciativas privadas de novas edificações, os limites das áreas destinadas à expansão urbana e, sobretudo, a capacidade financeira do poder público em instalar e dotar as áreas carentes desses serviços. Nele deverão, portanto, ser demarcadas as áreas de especial interesse social, aquelas destinadas à proteção ambiental, entre outras diretivas da política urbana municipal.

Com base no Plano Diretor, que deve ser revisto, no máximo, a cada dez anos, seguem-se as chamadas normas urbanísticas.

A Lei Municipal de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos deve estabelecer parâmetros e indicadores para a aprovação e implementação de novos loteamentos, parcelamentos e desmembramentos, nas áreas destinadas no Plano Diretor. Por meio dessa lei, os municípios, sempre embasados na Lei nº 6766/79 e suas eventuais modificações, podem estabelecer tamanhos de novos lotes, larguras de vias e passeios, reservas de áreas destinadas ao uso público e ao assentamento de equipamentos sociais – nunca inferior aos 22% da área a ser parcelada, bem como as obrigações de investimentos do empreendedor.

Segue-se a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que estabelece os parâmetros para as edificações conforme as zonas especiais estabelecidas no Plano Diretor e o próprio zoneamento de usos e densidades de ocupação para cada área

de cidade. Ou seja, estabelece parâmetros relativos à volumetria das edificações e seus assentamentos nos lotes, como: afastamentos laterais e frontais, taxas de ocupação dos lotes, coeficientes de aproveitamento dos lotes, gabaritos relativos à altura das edificações, tipos de usos por zonas ou logradouros das cidades e parâmetros específicos às áreas de especial interesse da urbanização, assim indicadas no Plano Diretor.

Se a lei de parcelamento destina-se a disciplinar a expansão horizontal do tecido urbano, evitando sua descontinuidade e, conseqüentemente, a criação de vazios, e tem por objetivo principal evitar deseconomias para o poder público, com a extensão de serviços de rede – vias urbanas, água, esgoto, iluminação pública, coleta de resíduos domiciliares e a construção de escolas, postos de saúde etc., em áreas distantes do tecido urbanizado, buscando ainda minimizar os efeitos nocivos sobre a mobilidade e a oferta de transportes públicos –, a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, por outro lado, tem decisiva influência na regulação do crescimento vertical das cidades, ou seja, na regulação das densidades urbanas, buscando compatibilizar a oferta de serviços sociais e de infraestrutura, bem como a capacidade de escoamento das caixas de vias às novas densidades pretendidas. Deve levar em consideração também a capacidade futura da administração municipal em realizar novos investimentos no sentido de readequar tais ofertas. Serve ademais para orientar a expedição de alvarás de funcionamento de estabelecimentos econômicos, que apenas podem ser implantados em áreas, zonas ou logradouros assim definidos na lei.

Por fim, os Códigos de Obras, que estabelecem parâmetros específicos às construções ou reformas, buscam a segurança das edificações, a salubridade e o conforto ambiental, para os seus futuros usuários, entre outros fatores inerentes a cada cidade. Determinam, para tanto, indicadores específicos à consecução desses objetivos, aqui genericamente enumerados.

Realçando a necessária singularidade das normas e o alcance de suas aplicações

Busquei ser objetivo e pragmático nas explicações genéricas sobre os Planos Diretores e as normas urbanísticas que lhes sucedem, embora correndo o risco de, para alguns, ter sido redundante ou por outro lado superficial. Mas o que quis realçar foi em primeiro lugar que, na medida que cada cidade verifica processos sociais, econômicos, culturais distintos e são assentadas em sítios naturais e geomorfológicos igualmente distintos, cada uma dessas normas e os indicadores nelas contidos, embora elaborados em processos metodológicos similares, tem cada qual sua particularidade, que expressa sobretudo a cidade que temos e que queremos no futuro.

Em seguida, ao explorar o sentido ou a razão de cada norma, tentei demonstrar o compromisso que devem guardar, não apenas com a função social da cidade e da propriedade urbana, ou ainda com o papel que representam ou devem representar, para a preservação ou recuperação de ativos ambientais e para a qualidade da ambiência urbana.

Mais que isso, busquei também chamar atenção para a importância das normas urbanísticas como instrumentos decisivos à racionalização dos usos dos recursos públicos municipais para realizar os investimentos em infraestrutura, e nos equipamentos sociais e no custeio da gestão da cidade.

É fundamental para os gestores municipais a compreensão desses sentidos das normas e a importância de suas adequadas aplicações no cotidiano das cidades. Afinal, os gestores municipais na atualidade estão sempre às voltas com os desafios de suprir demandas

historicamente acumuladas, o que termina por comprometer a maior parte dos recursos que dispõem para investimentos, deixando de lançar mão de instrumentos que podem evitar a repetição de erros ou problemas futuros.

Vive-se um momento em que as ideias, tão propaladas, associadas ao desenvolvimento sustentável e aos próprios objetivos do desenvolvimento sustentável - ODS, vêm sendo relegadas a segundo plano em nome de um conceito, como visto, supostamente já superado, onde desenvolvimento se confunde com crescimento e, mais que isso, com crescimento econômico.

Não tem menos importância o crescimento de novas oportunidades econômicas nas

cidades, que permitem a intensificação do consumo das famílias, a geração de mais oportunidades de trabalho e renda, ou ainda, tratar como vilões as empresas imobiliárias, que ao fim e ao cabo responsabilizam-se pela construção das cidades.

Mas isso não deve sobrepujar iguais necessidades de prover espaços adequados a toda a população, moradias

dignas, na direção da equidade social. Também não deve contribuir para a destruição ou o comprometimento dos ativos ambientais ainda existentes nas cidades. Ao contrário devem alinhar-se com a recuperação daqueles já comprometidos. E ainda, os empreendimentos econômicos associados diretamente à construção da cidade não podem seguir comprometendo a oferta adequada de água potável, de esgotamento sanitário, de coleta de resíduos sólidos ou de iluminação pública, nem sobrecarregar os sistemas viários ou contribuir para o agravamento dos problemas de mobilidade ou de segurança pública em cidades cada vez mais fragmentadas social e territorialmente, como as nossas.

“Movidos pela soberba, parecem ignorar o que a maioria dos países já aprendeu e tenta nos ensinar - que a efetiva retomada das atividades econômicas só acontecerá quando superarmos a crise de saúde determinada pela Pandemia da COVID-19.”

Contudo, parece não ser essa a preocupação dos gestores federais, que no afã de promover a recuperação da economia, como um contraponto às determinações de isolamento social determinadas pela expansão crescente da pandemia da COVID 19, aproveitam e apregoam medidas facilitadoras determinadas na esfera econômica do país, segundo alegam na direção de facilitar o licenciamento das construções e atividades urbanas, numa clara invasão de competências e com amplo desconhecimento do sentido das leis municipais que se destinam a prover no futuro cidades mais sustentáveis.

Falo aqui da polêmica Resolução CGSIM nº 64, de 11 de dezembro de 2020, do Ministério da Economia, que “versa sobre a classificação de risco no direito urbanístico”. Alega-se nessa resolução que os municípios não dispõem de regulamentos adequados ou de pessoal capacitado para exercer seu poder de polícia, constitucionalmente instituído, para exercer a gestão de seus territórios urbanos. Consideram que ao estabelecer classificações de “risco”, sem clarear os critérios, estariam facilitando a retomada do crescimento econômico. Movidos pela soberba, parecem ignorar o que a maioria dos países já aprendeu e tenta nos ensinar - que a efetiva retomada das atividades econômicas só acontecerá quando superarmos a crise de saúde determinada pela Pandemia da COVID-19. Não se trata, portanto, de desregulamentar para que a economia retome seus rumos, mas sim de tomarmos as devidas precauções, mesmo com algum prejuízo no curto prazo, para que no médio e longo prazos a economia e tudo o mais possam voltar aos rumos desejados.

Felizmente essa aberração normativa foi amplamente rechaçada em críticos Projetos de Lei, no âmbito do Congresso Nacional, de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, no âmbito do

STF, e de manifestações de inúmeras entidades profissionais ou de classe, de cujo documento destaco alguns trechos do preâmbulo:

A resolução subverte a ordem jurídico urbanística constitucional e merece amplo rechaço da sociedade civil e do Congresso Nacional, pelas seguintes razões:

1- A iniciativa trata de matéria objeto de lei, com clara invasão da competência legislativa do Congresso Nacional, exorbitando o poder regulamentar, além de não possuir estudos técnicos e discussões públicas, em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade (art. 2, II).

2 - Ocorre também uma clara e inequívoca violação do pacto federativo, na medida em que invade a competência legislativa do município na ordenação e controle do uso do solo (artigo 182 da Constituição Federal e artigo 4º, VI do Estatuto da Cidade), cria obrigações exigindo que os municípios tenham “legislação própria de direito urbanístico para a Lei nº 13.874” e eu essa resolução “legislação própria de risco de baixo risco de direito urbanístico”, desconsiderando a autonomia dos municípios e do Distrito Federal de legislar sobre os seus territórios e promover suas políticas de desenvolvimento urbano.

3 - Desconsidera a legislação existente no país sobre licenciamento. Sem qualquer critério ou apresentação de estudo técnico acaba com os alvarás e habite-se em obras <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-1-de-3-de-marco-de-2021-307010641> consideradas de “baixo risco” e, possibilita que empresas privadas ofereçam os serviços de licenciamento,

4. Nota de entidades e movimentos da sociedade civil contra a Resolução CGSIM nº 64 do Ministério da Economia que trata do licenciamento urbanístico – in <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeq3Tzkknv9NC6PQJ499o6UUv18SV4Q9gSJwOfvlwVCI65MXg/viewform>.

5. in, <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-1-de-3-de-marco-de-2021-307010641>

limitando a competência dos municípios sobre o licenciamento urbanístico. Pretende promover, assim, a desregulamentação e afrouxamento da política urbana em uma clara tentativa de delegação do poder de polícia dos municípios e do Distrito Federal em matéria de direito urbanístico para o setor privado.⁴

Em face da oposição expressa por dois poderes da república e pela sociedade civil, em 3 de março último, o Comitê encarregado do tema, no âmbito do Ministério da Economia - Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM⁵ – admitindo a complexidade do tema, a necessidade de promover uma discussão mais ampla para uma redação mais adequada, resolveu revogar a Resolução CGSIM nº 064/2020.

A impressão que fica no ar é que, digamos, uma batalha foi ganha, mas a guerra pode ser duradoura. Pois de qualquer modo se trata de uma clara sinalização de retrocesso, onde, ao contrário do sinalizado pela Constituição, os interesses individuais relativos à gestão das cidades voltam a preponderar, em detrimento do coletivo.

O que parece estar por traz dessa resolução, mesmo após a sua revogação, são basicamente dois objetivos. O primeiro está associado a um princípio centralizador que quer se sobrepor aos demais níveis de governo. O segundo, mais diretamente associado ao licenciamento urbanístico, entregar nas mãos dos agentes imobiliários o controle sobre a produção do espaço das cidades, entre outras razões porque transfere a empresas certificadoras a serem criadas, ou seja, ao mercado, a atribuição de prover o licenciamento urbanístico.

Tal sinalização parece influenciar alguns dos gestores municipais que, se não veem com simpatia a intervenção federal em matéria

de sua exclusiva competência, concordam com a narrativa de que o número de leis e de indicadores nelas contidos representam um estorvo ao desenvolvimento e à viabilidade de negócios que podem se realizar no curto prazo, e aferram-se à ideia de que é preciso simplificar essas normas, seja o licenciamento urbano ou a expedição de alvarás para a abertura de novos negócios. Em alguns casos, já veem apartando o licenciamento urbanístico das áreas incumbidas do planejamento das cidades. E, ainda, em propostas mais recentes, situando tais processos em áreas relativas à promoção do desenvolvimento econômico.

É preciso reconhecer, todavia, que em muitas administrações municipais as leis e normas existentes estão defasadas no tempo, pois não foram atualizadas nos períodos previstos em leis nacionais, e com isso criam-se vazios na legislação e muitas vezes atividades e construções terminam por ser licenciadas de qualquer forma, atendendo às pressões de distintos atores que interferem na dinâmica da urbanização e têm interesses particulares em suas obtenções. Em outras situações, se pode verificar que as equipes técnicas de muitos municípios não são suficientemente capacitadas ou familiarizadas para lidar com instrumentos e indicadores, levando ao mesmo fim, ou seja, a licenciamentos, digamos, inadequados.

De qualquer forma essas são questões sanáveis no curto prazo e não devem dar lugar a argumentos falaciosos que desdenham da importância da boa norma e do adequado licenciamento para o futuro sustentável de nossas cidades.

É claro também que procedimentos relativos ao licenciamento urbano, à expedição de alvarás de atividades econômicas, ou ainda, quando for o caso, a licenças ambientais e, conseqüentemente, o exercício de suas

“É preciso reconhecer, todavia, que em muitas administrações municipais as leis e normas existentes estão defasadas no tempo, pois não foram atualizadas nos períodos previstos em leis nacionais...”

aplicações, podem e devem ter seus processos simplificados e sistematizados. O que parece suscitar dúvidas é o fato de não se situarem na esfera de quem faz as leis e que, por certo, conhece seus verdadeiros sentidos. E, ainda, quem tem a responsabilidade de exercer a fiscalização.

Nessa direção é no mínimo curiosa, a recente medida adotada pela administração do município do Rio de Janeiro, que no último dia 2 de fevereiro, por meio do Decreto municipal nº 48.481, criou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico Inovação e Simplificação (SMDEI), que, entre outras atribuições, tem a responsabilidade do licenciamento urbanístico ambiental. Paradoxalmente, o licenciamento das atividades econômicas, ou seja, a expedição de alvarás de funcionamento de novos negócios, permanece na esfera da Secretaria de Fazenda.

Tal procedimento já é consagrado na maioria das administrações municipais, uma vez que se trata mesmo do licenciamento de atividades econômicas que geram receitas de ISSQN, a principal fonte de receita própria dos municípios, mesmo que tal alvará não exima para sua expedição do exame de sua situação urbanística ou ambiental relativa à atividade em processo de licenciamento, ou seja, se está localizado em sítio adequado às determinações do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, se se trata de atividade que deverá gerar grande impacto na vizinhança, o que exigirá a elaboração de um estudo específico, o de “impacto de vizinhança”, entre outros procedimentos.

Mesmo que esse ritual jurídico administrativo siga da forma como se dá normalmente, a criação dessa nova Secretaria (SMDEI) suscita duas dúvidas e inquietações:

(i) Se a administração municipal tem como propósito criar um organismo que centralize os processos de licenciamento e que desenvolva mecanismos inovadores de simplificação, porque não unificar todos os processos, dotando-o de quadros familiarizados com questões urbanísticas,

ambientais e fazendárias e, ainda, por que situá-la na esfera econômica?

(ii) Porque relegar a plano secundário a nobre função, constitucionalmente estabelecida, das administrações municipais gerenciarem os processos de produção do solo e do espaço das cidades, com o propósito do desenvolvimento econômico, situando-o à frente da busca da função social da cidade e da proteção de ativos ambientais nelas existentes?

A eminente jurista Dra. Sônia Rabello, ex-procuradora geral do município, é bastante direta nessa crítica. Segundo ela: “Então, vejamos; a recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEI) não é a responsável pela simplificação na obtenção dos alvarás das atividades econômicas, nem do seu controle! Mas, por outro lado, recebeu a atribuição do licenciamento urbanístico e ambiental, cujo fundamento do licenciamento não é econômico, mas sim de controle qualitativo do bem-estar dos cidadãos e das funções sociais da Cidade, conforme explicitado nos artigos 182 e 225 da Constituição Federal”. E em outro trecho levanta outras dúvidas sobre a propriedade desse decreto: “Está ainda sob a tutela da Secretaria da Fazenda a Agência de Fomento do Município do Rio de Janeiro S.A. que serve exatamente para fomentar atividades econômicas! O que faz a Agência de Fomento no âmbito da Fazenda, se a SMDEI está sendo criada exatamente para agir no fomento destas atividades privadas no Município?”

Finalmente há que se realçar que a fiscalização sobre as licenças expedidas não está clara. Subentende-se que a fiscalização sobre as licenças urbanísticas expedidas pela nova SMDEI ficará ao seu encargo. Mas a fiscalização da execução das licenças ambientais expedidas pela SMDEI permanecerá ao encargo da Secretaria de Meio Ambiente da Cidade (SMAC). E tanto a expedição de licenças quanto a fiscalização de obras que afetem o patrimônio da cidade saem, de acordo com o decreto, da Secretaria de Cultura e vão para a Secretaria de Planejamento Urbano.

Ou seja, a intenção de simplificar processos de licenciamento de iniciativas relativas à produção e ao consumo do solo e do espaço da cidade não parece estar expressa nessa iniciativa, embora ainda nos parece cedo para fazermos um julgamento mais preciso no cotidiano da gestão da cidade.

Contudo, tanto nesse Decreto da administração municipal do Rio de Janeiro, quanto na revogada Resolução CGSIM nº 64, de 11 de dezembro de 2020, do Ministério da Fazenda, uma intenção está bem clara: a de colocar o crescimento econômico à frente da busca da equidade social, da preservação e recuperação ambiental, da reafirmação dos traços culturais peculiares das nossas cidades.

Ou seja, novamente nos afastamos das ideias e princípios norteados pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS – da Nova Agenda Urbana – NAU – e nos reaproximamos do velho conceito onde desenvolvimento se confunde com crescimento econômico.

Breves conclusões

O propósito desse artigo foi o de chamar a atenção das autoridades municipais, que recém iniciam suas legislaturas, para lembrar que:

- (i) A gestão de territórios urbanos é função municipal e indelegável;
- (ii) Hoje já dispomos de um razoável repertório de normas e instrumentos capazes de tornar nossas cidades melhores para se viver, sem abrir mão de fomentar de forma sustentável suas economias;
- (iii) O Plano Diretor e o conjunto de normas urbanísticas que lhe sucedem não são estorvos ao desenvolvimento, mas instrumentos adequados para se lograr futuros mais sustentáveis para as nossas cidades, ao tempo em que permitem a racionalização dos custos da urbanização e seu custeio. Por consequência guardam estreita relação com o uso racional e adequado dos recursos públicos;
- (iv) Processos de licenciamentos urbanísticos, ambientais e de atividades

econômicas, da mesma forma que a fiscalização da execução das licenças concedidas, precisam guardar estreita relação com as áreas incumbidas de planejar estratégica, urbanística e ambientalmente as cidades;

(v) Tais processos podem e devem ser simplificadas, desde que não se afastem dos princípios e propósitos do desenvolvimento sustentável.

Finalmente, busco alertar aos novos dirigentes municipais, e em especial aos responsáveis pelo planejamento e gestão dos territórios urbanos e urbanizáveis, para não caírem na tentação fácil de que ampliar oportunidades de crescimento econômico a qualquer custo levará a sua cidade a novos e sustentáveis patamares de desenvolvimento.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais



Melhor qualificação do quadro de pessoal.



Implementação do sistema de mérito.



Valorização das carreiras.

Para informações sobre como o IBAM pode realizar concursos em sua instituição:

[Acesse aqui](#)

Referências Bibliográficas

Munford, Lewis – A cidade na História – suas origens, transformações e perspectiva – 4ª edição nacional – Martins Fontes – SP, 2004 – edição original – USA - 1961

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil – DF - 1988

Oliveira Filho, João Telmo – O Estatuto da Cidade fundamentos e principais instrumentos; <https://jus.com.br/artigos/5370/o-estatuto-da-cidade> - 2004

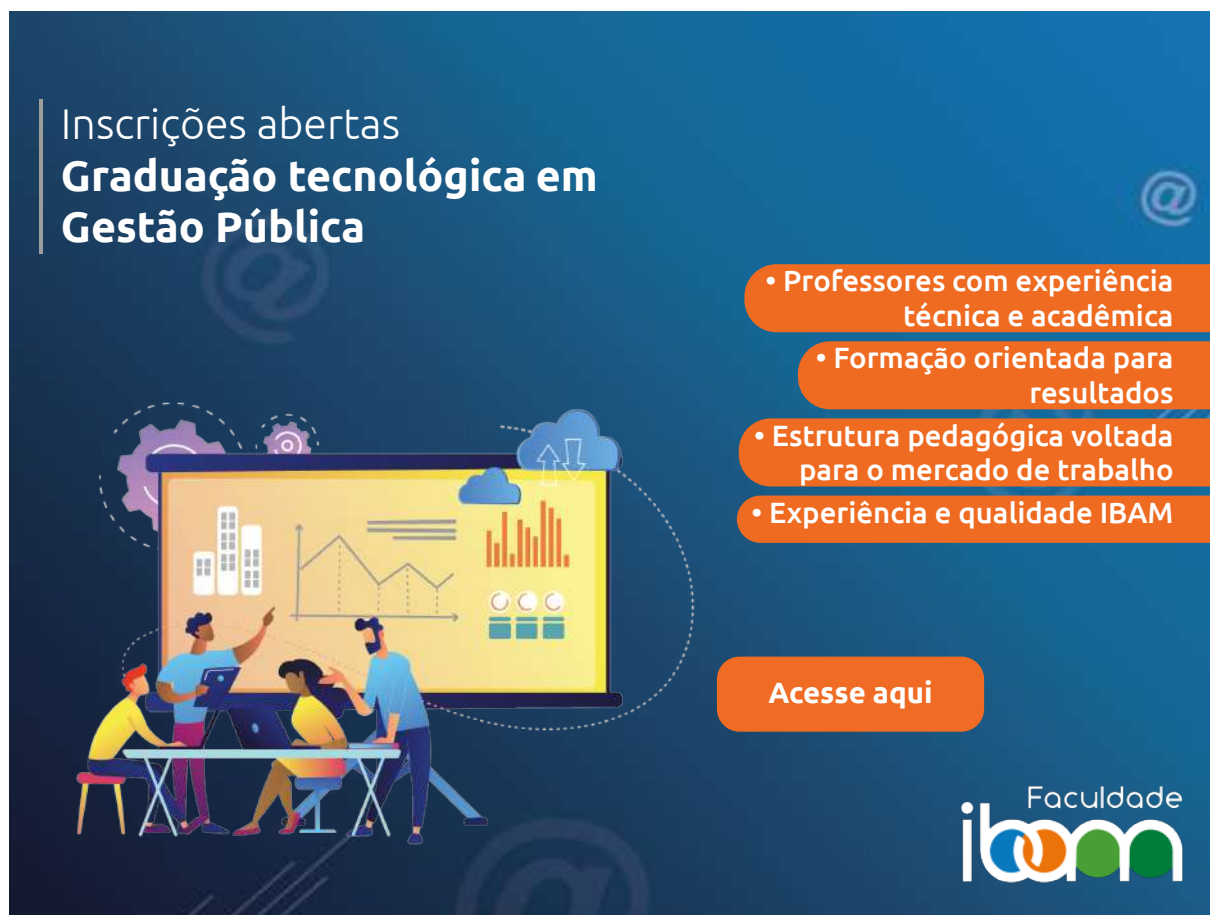
Resolução CGSIM n. 64 do Ministério da Economia – DF - 2020

Nota de entidades e movimentos da sociedade civil contra a Resolução CGSIM n. 64 do Ministério da Economia que trata do licenciamento urbanístico – in <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeq3Tzknv9NC6PQJ499o6UUvl8SV4Q9gSJwOfvlwVCI65MXg/viewform>

Resolução CGSIM nº 01 / 2021 – do Ministério da Economia – DF - 2021

Decreto municipal nº 48.481/RJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro - 2021

Rabello, Sonia - Rio: o licenciamento urbanístico e ambiental não tem natureza jurídica econômica – in Jornal Estado de São Paulo, on line – edição de 05/02/2021



Inscrições abertas

Graduação tecnológica em Gestão Pública

- Professores com experiência técnica e acadêmica
- Formação orientada para resultados
- Estrutura pedagógica voltada para o mercado de trabalho
- Experiência e qualidade IBAM

Acesse aqui

Faculdade
ibom

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE CONSTRÓEM A CIDADE SUSTENTÁVEL: UM OLHAR PARA O CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES

Luciana Hamada, Ricardo Moraes e Lincoln Botelho da Cunha

Resumo: O Código de Obras e Edificações (COE) apresenta-se no universo da legislação urbanística ao alcance dos gestores municipais, como o instrumento legal que estabelece o controle relativo às atividades construtivas e aqueles de ordem administrativa, com o poder de impacto direto na qualidade do ambiente urbano.

A formulação de um COE aderente à realidade local, que varia de acordo com cada Município e as especificidades de cada lugar - como as características construtivas regionais, as singularidades do morar de determinada população e os aspectos climáticos, por exemplo - se contrapõe à prática corrente, de conteúdo genérico, nada específico ao lugar, desconsiderando os temas da contemporaneidade, que representam um esforço maior na incorporação de novos desafios para a qualificação ambiental urbana e edilícia.

O presente artigo busca estabelecer a importância da construção desse instrumento para a qualidade de vida das populações e como meio de assegurar os direitos à cidade sustentável, à moradia digna, à saúde, à acessibilidade, entre outros.

Palavras-chave: Código de Obras e Edificações; Estatuto da Cidade; Sustentabilidade urbana; Qualificação ambiental urbana.

Luciana Hamada: Arquiteta e urbanista, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ). Coordenadora Técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, com larga experiência em eficiência energética, conforto ambiental e gestão energética municipal. Nas atividades de pesquisa, concentra os estudos nos temas clima urbano, mudanças climáticas e resiliência nas cidades para aplicação nos projetos desenvolvidos pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM, especialmente nas revisões de Planos Diretores Municipais.

Endereço eletrônico: luciana.hamada@ibam.org.br

Ricardo Moraes: Arquiteto e urbanista, especialista em Plano Diretor e Legislação Urbana, pós-graduado em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano/CEMUAM, pela Escola Nacional de Serviços Urbanos - ENSUR/IBAM. Ex-Supervisor Técnico da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM. Autor do Guia Técnico "Elaboração e Atualização do Código de Obras e Edificações".

Lincoln Botelho da Cunha: Arquiteto e Urbanista, Bacharel em Direito. Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Geraldo Di Biase - UGB. Em sua carreira na Prefeitura Municipal de Volta Redonda, presidiu o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano - IPPU, a COHAB/VR e foi Secretário Municipal de Planejamento de Volta Redonda nos períodos 1997-2004 e 2009-2016.

Endereço eletrônico: lincolnloos@gmail.com

Introdução

O crescimento das cidades - associado a fatores como adensamento indiscriminado, impermeabilização do solo, ocupação irregular de áreas de risco, pavimentação asfáltica de vias, concentração de poluição, entre outros -, provoca modificações nas condições climáticas dos ambientes urbanos, com impactos negativos para a qualidade de vida e o meio ambiente.

As últimas projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) apontam que 84,4% da população brasileira vivem em áreas urbanas¹. As estimativas oficiais das Nações Unidas (*World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*), indicam que a projeção da população mundial residente em área urbana, para 2050, será de 68% (em 2018, a concentração da população mundial em áreas urbanas foi estimada em 55%).

A assimilação do clima urbano, conforto e desempenho ambiental, como aspectos a serem incorporados no planejamento urbano e na gestão das cidades torna-se indispensável, devido à importância de se reduzirem as consequências provocadas pelas formas de ocupação no meio urbano. Os efeitos adversos que interferem na qualidade ambiental do território resultam, em boa parte, da forma como o solo é parcelado e ocupado e de como as edificações são construídas.

Diversos estudos apontam que os assentamentos urbanos provocam, em maior ou menor grau, uma mudança local do clima, o que leva, em circunstâncias específicas, à formação de ilhas de calor em regiões da cidade relativamente mais quentes e secas do que as áreas adjacentes rurais ou com vegetação nativa. O desconforto térmico leva ao aumento

do uso de energia para a climatização artificial de edifícios, seja mediante uso de ventiladores mecânicos ou da intensificação do uso de aparelhos de ar-condicionado.

A forma como o solo é parcelado e ocupado, associados ao planejamento correto do sítio no qual foram considerados os melhores usos das características climáticas locais, influencia o conforto ambiental de uma edificação, que pode ser descrito como a interação entre o usuário e o clima exterior - moldada pelo projeto arquitetônico.

Para que se obtenha a condição de conforto ambiental - que varia de região para região -, as necessidades decorrentes dos fatores higrotérmicos, de qualidade do ar interior, acústica e lumínicas, tendo em vista as atividades do usuário na edificação, devem estar bem compreendidas na etapa de concepção do projeto arquitetônico. Deve-se ainda considerar a percepção do entorno climático, em termos das restrições e desconfortos que impõe, das diretrizes para o atendimento das necessidades de adequação e das questões legais que envolvem o projeto. A partir da identificação e do equacionamento desses quatro fatores, complementados com a criação de soluções secundárias que permitam seu uso no período restante, o projeto arquitetônico tornar-se-á mais adequado ao usuário e ao seu entorno (HAMADA, 2004).

Um olhar conceitual para o Código de Obras e Edificações

Considerado como o principal instrumento no campo de controle das atividades de construção, o Código de Obras e Edificações (COE) e seus regulamentos² apresentam-se no universo da legislação urbanística ao alcance dos

1. Em comparação a projeção de 2000 (IBGE, 2000), na qual indicava que 81% da população vivia em áreas urbanizadas, houve um crescimento de 3% no período de 10 anos. A estimativa 2020 aponta a desaceleração do crescimento populacional sendo de 0,77% em relação a 2019. A projeção da população total para 2020 é de 211.755.692 (IBGE/SIDRA) e o critério de classificação população urbana/rural será revisto para o Censo 2020.

2. Os regulamentos são atos do Poder Executivo, caracterizados basicamente como atos explicativos ou supletivos da lei. Desta forma, por serem submetidos hierarquicamente ao conteúdo da lei, não podem contrariá-la ou modificá-la. Os regulamentos são aprovados por meio de decretos, o que confere agilidade quando se trata de atualização de procedimentos administrativos ou detalhamento de parâmetros técnicos previstos em lei.

gestores municipais como a ferramenta legal que estabelece os procedimentos relativos às atividades construtivas, com poder de impacto direto na qualidade do ambiente urbano.

Segundo Bahia e Guedes et al. (1997):

O Código de Obras e Edificações, como instrumento municipal regulador dos espaços edificados e de seu entorno, constitui-se o veículo ideal à garantia da qualidade ambiental. Atuando como agente “legalizador” dos costumes construtivos, o Código deve tratar das questões relativas à estrutura, função, forma, segurança e salubridade das construções, especialmente das edificações, tanto das zonas urbanas quanto rurais do Município. Deve também garantir o direito do indivíduo a áreas condizentes com as atividades que ali serão desenvolvidas, evitando assim a ocorrência de procedimentos que atuem de forma danosa ao equilíbrio físico e psicológico dos usuários. (BAHIA e GUEDES et al., 1997, p. 9)

A definição apresentada pelos autores foi atualizada por Moraes et al. (2012), que complementa a abrangência do instrumento:

O Código de Obras e Edificações não deve ser entendido apenas como instrumento do poder de polícia municipal. Antes disso, é veículo ideal à garantia da qualidade ambiental urbana, devendo orientar legisladores, projetistas, construtores e usuários quanto as medidas necessárias para sustentabilidade das edificações, respondendo positivamente às condições climáticas existentes, às necessidades das atividades humanas, às transformações

sociais e aos avanços tecnológicos, sem perder de vista a identidade cultural, práticas e peculiaridades locais benéficas.

[...] Ao definir os procedimentos para aprovação de projetos e licenciamento para execução de obras, bem como as diretrizes para a fiscalização, os estudos deverão estar em sintonia com os princípios do Estatuto da Cidade, especialmente com o da função social da propriedade urbana e da cidade, eixo orientador de toda a legislação urbanística, e que tem como instrumento referencial o Plano Diretor e suas estratégias de parcelamento, uso e ocupação do solo. (MORAES et al., 2012, p. 26)

Novos tempos, novas práticas

Desde 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC)³, se afirma a nova base jurídica para o trato da questão urbana, referendando o Município como ator central no enfrentamento dos problemas por meio dos Planos Diretores e da legislação urbanística complementar.

Segundo Moraes et al. (2012), como parte integrante do conjunto de ferramentas de que os Municípios dispõem para dar materialidade à implementação da política urbana local, o COE deve atender e estar consoante os fundamentos da Lei Maior, cuja matéria urbana está regulamentada no Estatuto da Cidade.

A Figura 1 apresenta, em uma linha do tempo, os principais marcos legais da política urbana que entraram em vigor entre os anos de 1999 e 2012, permitindo a visualização da configuração do quadro jurídico-institucional dos assuntos em pauta na construção dos instrumentos urbanísticos.

3. O Estatuto da Cidade (EC), como é conhecida a Lei 10.257, foi instituído em 10 de julho de 2001 e regulamentou o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a sua implementação.

Figura 1: Linha do Tempo: Marcos Legais da Política Urbana - Brasil



Fonte: Elaboração dos autores (2019)

Diante dos novos assuntos em pauta, a premissa central de um COE moderno é: ampliar a tradicional exigência de adoção de padrões mínimos de segurança e solidez, salubridade e saúde nas edificações que, de fato, não garantem a melhor condição de atendimento desses aspectos na contemporaneidade, exigindo padrões considerados **eficientes** e que, intrinsecamente, significam maior garantia no cumprimento dos fins a assegurar em cada aspecto da edificação que ampliam a abrangência das condições de sustentabilidade quanto ao desempenho ambiental, acessibilidade e eficiência energética requeridos das edificações atualmente.

Aprovado por lei municipal o COE, entre os instrumentos que integram o conjunto da legislação urbanística, é aquele com abrangência também sobre as edificações localizadas fora do perímetro urbano. Além de estabelecer normas técnicas para a execução dos diversos tipos de construção, observando as características de cada edificação, esse instrumento deve tratar das obras públicas e privadas em geral, especialmente aquelas que ocorrem no meio urbano, como obras de parcelamentos do solo, implantação e reparo de redes de infraestrutura bem como aquelas que provocam intervenções nos logradouros públicos e que demandam critérios para a

execução, com vistas a proteger os transeuntes e garantir seu acesso e deslocamento cotidiano, a qualidade de vida na cidade e o próprio patrimônio público. (MORAES et. al., 2012, p. 31).

A formulação desse instrumento, que varia de acordo com cada Município e as especificidades de cada lugar, se contrapõe à prática atual na qual se apresentam genéricos e que desconsideram os temas da contemporaneidade, que representam esforço maior na incorporação de novos desafios para a qualificação ambiental urbana e edílicia.

Esse aspecto é ressaltado por Cunha (2019), em que a precarização de informações e falta de detalhamento dos Códigos de Obras e Edificações, é observado em diversas cidades brasileiras.

Tem sido comum observar, em diversos casos de cidades brasileiras, a precarização de informações e falta de detalhamento dos Códigos de Obras e Edificações, com excessivas simplificações de seus textos normativos, que acabam não guardando nenhuma identidade com a cidade, parecendo servir para qualquer cidade, indistintamente, [...]. (CUNHA, 2019, pp. 13-14).

As experiências municipais vêm demonstrando que há padronização e discurso de simplificação do escopo e do processo de licenciamento - o que não é necessariamente ruim, dependendo do que se abre mão nas orientações que um COE deve assegurar e dos resultados que deve garantir.

As Prefeituras Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro, ao realizarem a revisão dos seus Códigos de Obras e Edificações⁴, nos anos de 2017 e 2019, respectivamente, apresentaram o novo instrumento com o objetivo de simplificar o licenciamento e a burocracia, transferindo mais responsabilidade ao cumprimento das normas ao responsável técnico e ao proprietário.

Em janeiro de 2019, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), promulgou a Lei Complementar nº 198/2019 do Código de Obras e Edificações Simplificado (COES) do Município. O documento regula a matéria em 41 artigos incluindo a cláusula de vigência e de revogação, sob a promessa do Prefeito Municipal de que:

Haverá mais facilidade para se construir no Rio de Janeiro. As pessoas poderão investir na cidade, conhecendo o Código de Obras, comprar o terreno e planejar o imóvel de uma maneira muito mais simples. Ao invés de 572 artigos, que traziam insegurança enorme para as pessoas, já que você nunca sabia todos, podia ferir algum e o seu investimento não ser possível, agora são 41. Então tem muito mais facilidade⁵.

O discurso de apresentação do novo COES ressalta, ainda, que além da modernização dos artigos, reduziu-se o número de exigências e itens analisados durante o processo de licenciamento, o que minimiza a análise dos itens pelos técnicos da Prefeitura Municipal e,

em contrapartida, aumenta a responsabilidade dos profissionais (arquiteto ou engenheiro) encarregados das obras, pela desburocratização e flexibilização do instrumento. Por sua vez, a versão ilustrada do Código de Obras de São Paulo, divulgada pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), apresenta a documentação do instrumento - composta pela Lei nº 16.642/2017, Decreto nº 57.776/2017 e Portaria nº 221/SMUL-G/2017 - e os modelos de plantas do Projeto Simplificado.

Chama atenção no texto de abertura da versão ilustrada, assinada pela Secretária Municipal de Urbanismo e Licenciamento, que: “[...] *JO COE vem para resolver entraves que perduram por anos e dificultam a transformação de São Paulo em sua vocação de cidade dinâmica e global*” (SÃO PAULO, 2017, p. 4).

Não se trata aqui de desmerecer qualquer recente iniciativa de atualização do instrumento, porém chamar a atenção para os impactos e lacunas que tais reorientações podem acarretar em prejuízo da qualidade ambiental urbana, quando realizadas sem o lastro de um contexto de eficiência de planejamento e gestão, ausente na maioria dos Municípios brasileiros.

Diante da força exemplificadora que as experiências da Cidade de São Paulo difundem para o restante dos Municípios, em especial para as demais capitais, vale lembrar que o Município paulistano possui um vasto acervo de regulamentos, manuais e cartilhas que tratam de aspectos técnicos em matéria edilícia e outras correlatas, que orientam na direção da sua sustentabilidade. Além disso, a mudança está ancorada em mais de 30 anos de vigência daquele COE, efetivando uma compreensão segura do processo de implementação de seus comandos ao longo do tempo.

4. O COE de São Paulo foi sancionado pela Lei nº 16.642, de 09 de maio de 2017 e Decreto nº 57.776, de 07 de julho de 2017. O Rio de Janeiro instituiu o Código de Obras e Edificações Simplificado (COES) por meio da Lei Complementar nº 198/2019, em 14 de janeiro de 2019.

5. Fonte: <<https://marcelocrivella.com.br/crivella-sanciona-lei-que-simplifica-e-moderniza-codigo-de-obras-e-edificacoes/>>. Acesso em 04 de dez. 2019

Figura 2: Texto de abertura da versão ilustrada do COE de São Paulo.

SIMPLIFICANDO O LICENCIAMENTO EM SÃO PAULO

O Código de Obras e Edificações – COE, sancionado pelo Prefeito João Dória em maio de 2017 e em vigor desde julho de 2017, apresenta um novo modelo de licenciamento de edificações. O COE vem para resolver entraves que perduram por anos e dificultam a transformação de São Paulo em sua vocação de cidade dinâmica e global.

A primeira conquista deste Código é a simplificação. Com base na experiência administrativa da SMUL em liberar edificações, o texto da lei também detalhou procedimentos internos para facilitar e desburocratizar a análise dos projetos pelos técnicos. A nova lei está menos burocrática e em consonância com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Visa, assim, deixar os procedimentos e o processo de licenciamento mais simples, tanto para o cidadão, quanto para os técnicos, além de contribuir para o crescimento e desenvolvimento da cidade.

Com este COE, os detalhes internos das edificações ficam a critério do proprietário e do autor do projeto, que agora possuem responsabilidades explícitas. Deste modo, a Prefeitura poderá se focar nos aspectos urbanísticos, ambientais, de sustentabilidade, acessibilidade e segurança dos empreendimentos.

Hoje, na administração pública, perseguimos o princípio da transparência. Com os regramentos administrativos mais claros, existem poucas exigências técnicas complementares, o que dá agilidade ao processo. Em relação aos códigos anteriores, este não legisla quando já existem normas técnicas, evitando sobreposições de normas, além de possibilitar que o profissional habilitado exerça seu ofício com responsabilidade.

Este COE traz avanços significativos. Foram revistos os prazos, indeferimentos, instâncias, além de outros assuntos importantes que tornaram a legislação edilícia mais moderna. Agora há poucas regras edilícias e urbanísticas efetivamente relevantes. A racionalização e agilização; a responsabilização de empreendedores e profissionais; a modernização e informatização dos procedimentos são os principais destaques a lei.

Com o novo COE, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento está mais perto de atingir sua meta de modernizar o licenciamento na cidade de São Paulo. A expectativa é de diminuir consideravelmente o tempo de licenciamento para os empreendimentos na cidade, tornar os processos eletrônicos, e assim, ter projetos com maior qualidade no Município.

Heloisa Maria de Salles Penteado Proença
Secretária Municipal de Urbanismo e Licenciamento

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/codigo_de_obras_ilustrado.pdf>. Acesso em: 2 de dez. 2019.(grifos nossos)

Outro fator a considerar, diz respeito à própria escala da Metrópole de São Paulo, que dificulta a fiscalização presencial da Prefeitura e que dirige o seu foco aos empreendimentos de maior porte e potencial de impacto urbano. Para tanto, possui um sofisticado aparato de monitoramento digital por imagem e um sem número de estudos e estatísticas, em atualização constante, que permitem identificar eventuais desequilíbrios ou alterações na qualidade urbana.

No contexto dos documentos do Rio de Janeiro e de São Paulo⁶, a exigência de diretrizes

construtivas específicas para a promoção do conforto ambiental nas edificações, de acordo com as características climáticas das cidades, se apresenta quase inexistente. A qualidade do projeto arquitetônico é transferida aos responsáveis técnicos (arquitetos e engenheiros) e proprietários, sem que as orientações necessárias em garantia do direito coletivo à cidade sustentável sejam previstas no escopo dos documentos.

No atual cenário de reprodução do COE, na sua versão simplificada e generalista, Cunha (2019) manifesta:

6. Ressalta-se que no caso de São Paulo há um extenso anexo de regulamentos que complementam o conteúdo ausente no novo COE.

O Código de Obras Negacionista se caracteriza por quase não ser um Código de Obras, trazendo mais dispositivos sobre matéria processual administrativa e quase nada de substância na orientação da boa forma de construir.

Nega o que, em princípio, qualifica um Código de Obras, as indicações minuciosas e adequadas sobre as características desejáveis das construções, suprimindo-as. A forma de concretizar essa síncope se dá, comumente, com o estabelecimento de um dispositivo, um artigo dentro do Código de Obras, de aparente lógica jurídica, transferindo a responsabilidade da qualidade dos elementos arquiteturais da edificação ao profissional seu responsável técnico.

Esses dispositivos que impõem e transferem para o profissional técnico habilitado a responsabilidade pelo cumprimento de normas, genericamente referenciadas, bem como pelas configurações e características finais da edificação, sem a orientação precípua da administração pública, incensada por muitos como se fora uma postura liberal desejável, parece-nos não só inadequada, mas inconstitucional.

O ordenamento jurídico urbanístico local perde muito em clareza, ganha em confusão e, o principal, a discricionariedade da autoridade pública fica sem limites identificáveis. Por conseguinte, os atos normativos secundários proliferam, surgindo conflitos de normas, repristinações inconstitucionais e, quanto mais problemas surgem, mais normas se editam, passando a exigir exercícios de análises complexas em questões administrativas que deveriam ser simples. (CUNHA, 2019, pp. 7-8).

A conjuntura verificada na aplicação do COE nos casos apresentados, reflete o processo de uniformização das cidades contemporâneas, conforme indicada pelos estudos de Cavallazzi e Fauth (2014):

As cidades contemporâneas estão sujeitas a processos de uniformização típicos do mundo globalizado que reduzem substancialmente a complexidade e pluralidade da vida urbana. [...] As cidades, portanto, são formatadas a mercê da lógica da globalização e a exemplo dos contratos de adesão padrão, ficando atadas ao modelo do mercado – cidades standard. [...] A estandardização aparece como uma radicalização da matriz moderna que funciona na lógica da uniformização de espaços e sujeitos. Alimentada por diversas práticas e discursos, que apesar de configurarem respostas à crise dos paradigmas da modernidade, acabam por aprofundar suas próprias crises. (CAVALLAZZI e FAUTH, 2014, pp. 1-4).

As autoras analisam que dentro da contradição da cidade contemporânea, intensificada pela contradição pós-moderna, é importante compreender porque o cenário urbano se mostra enfraquecido, com processos políticos e participativos vulneráveis diante das práticas capitalistas globalizadas.

Neste contexto, o aumento da precarização social urbana se dá a raiz da disputa de mercado pelo uso e ocupação do solo, pela especulação imobiliária, pela precarização direta do trabalho, que, suscita, como consequência, novas dimensões de vulnerabilidade, ampliando por certo o já perverso processo de exclusão social. Além das restrições de acesso aos direitos sociais fundamentais (direito à moradia, à regularização fundiária, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos, como saneamento e transportes, ao lazer, à informação, à segurança, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, às cidades sustentáveis, ao ambiente natural e construído equilibrado) que de forma simultânea vêm a configurar o direito à cidade. (CAVALLAZZI e FAUTH, 2014, p. 6).

Em palestra proferida no evento “Plano Diretor: do ideal à efetividade”, ocorrido em agosto de

2019, na Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB-RJ), o Consultor Jurídico Marcos Alonso Ribeiro Reis do IBAM, abordou os aspectos jurídicos e legais do Código de Obras e Edificações sustentáveis, e ressaltou a importância do instrumento para a qualidade de vida das populações e como meio de assegurar direitos à cidade, à moradia digna, à saúde, à acessibilidade e ao meio ambiente equilibrado.

Há razões intrínsecas à natureza institucional e competências constitucionais delegadas aos Municípios, na tarefa de cumprir e fazer cumprir o elenco de diretrizes do Estatuto da Cidade, amparadas pela legislação complementar em todo o espectro das políticas públicas, neste caso específico, que com o COE mantém relação, quando menos ao considerarmos a contraposição entre a obrigação de garantir o interesse e bem-estar público face ao interesse privado.

Além de todas as dificuldades que os Municípios enfrentam para operar as políticas urbanas, temos que estar atentos às tentativas de ataque e desvirtuamento à integridade do Estatuto da Cidade, vocalizadas ora pelo Congresso Nacional, ora por atos do Poder Executivo. Em que pese a aparente justificativa da simplificação de leis e processos, na verdade buscam atender aos interesses específicos de grupos de pressão, com foco nas oportunidades de ampliar o lucro com as atividades de produção da cidade.

Um exemplo recente, em mais um ataque à ordem constitucional, o Governo do Brasil, dessa vez por meio do Ministério da Economia, editou a Resolução CGSIM no 64, em 11 de dezembro de 2020, com base na Lei de Liberdade Econômica. Advoga a exclusão da obrigação do licenciamento e de qualquer dispositivo de controle as obras classificadas como de *'baixo risco'* (sic), unilateralmente e com o suporte *'de entidade representativa das grandes construtoras'*, as maiores interessadas em se livrar de qualquer obrigação que interfira no circuito do sobre lucro que auferem com as atividades da construção civil.

Ora, que indicadores teriam sido considerados na definição de tal classificação de *'baixo risco'*? Certamente não aqueles propugnados neste artigo.

Tendo em vista a materialização da ocupação urbana de modo sustentável, a proposição, o planejamento e o projeto das intervenções, que acarretam a transformação das características fisiográficas originais do território, apoiam-se em três eixos condicionantes, cujo conjunto relaciona-se com a conformação das melhores condições de desempenho térmico da cidade (e das edificações que a compõem) e, portanto, com as premissas em conforto ambiental e eficiência energética:

- **Clima local** - A qualidade do espaço construído é diretamente proporcional à sua adaptação ou correspondência das soluções e materiais construtivos adotados às dinâmicas do clima local, ao longo das diferentes estações do ano. Amplitude térmica (temperaturas máximas e mínimas), umidade e pluviometria, direção dos ventos dominantes, entre outros aspectos climáticos, responderão pela melhor interação dos projetos ao clima local, responsável pelas condições de conforto ambiental urbano posteriormente, obtidas com a sua implantação, frente às mudanças microclimáticas que acarreta ou produz.
- **Suporte territorial** - As condições de relevo do território (plano ou acidentado), além da presença de outros elementos como áreas florestadas e espelhos ou cursos d'água, também interagem com as características climáticas locais, sendo fatores relevantes para as definições quanto à implantação do projeto, sob a ótica da potencialização dos fatores de promoção das boas condições do clima urbano resultantes da transformação do sítio.
- **Mitigação de impactos** - A associação dos fatores climáticos e características do suporte territorial com o planejamento do desenho urbano e dos parâmetros de uso e ocupação do solo são fundamentais para a mitigação

de impactos, sejam diretos (relativos às transformações localizadas sobre o sítio), sejam em decorrência de eventos, como enxurradas e secas prolongadas, entre outras ocorrências extremas. Além disso, o projeto e sua execução, adequados aos pressupostos do conforto ambiental e princípios da sustentabilidade ambiental urbana, evitarão a ocorrência de fenômenos tipicamente urbanos como a formação de ilhas de calor e *canyons*, relacionados que são com o adensamento, a verticalização da massa construída e com a impermeabilização do solo.

Considerar somente a edificação isolada, sem avaliar o contexto em que se circunscreve, não assegura a consideração dos impactos ao meio urbano que podem causar. Toda e qualquer obra ou edificação quando avaliada sob a lupa do suporte territorial, inevitavelmente acarreta impactos. Ademais, há direitos da coletividade a assegurar, em detrimento dos direitos individuais de construir e de propriedade.

E há, na iniciativa federal, outros senões. Ao Município é atribuído constitucionalmente o poder de polícia (administrativa), que a correta leitura jurídica interpreta como um poder-dever de exercer tal competência em benefício da coisa pública e do bem-estar de seus habitantes. Nessa linha, a CF 1988 não se limitou à atribuição genérica de legislar sobre assuntos de interesse local e listou outras, mais específicas, como a de promover o adequado ordenamento territorial além de não deixar dúvida quanto aos instrumentos a serem utilizados, explicitando-os - mediante **planejamento** e **controle** do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano - que só pode ser efetivado com base na lei, no caso, a legislação urbanística, onde se inclui o COE.

Pelos princípios do Pacto Federativo, o Município **não pode** abrir mão de tal

“Considerar somente a edificação isolada, sem avaliar o contexto em que se circunscreve, não assegura a consideração dos impactos ao meio urbano que podem causar.”

prerrogativa, estando a iniciativa federal a ferir tal pacto na tentativa de sequestro da função municipal exclusiva. O estratagema de clivagem dessa proposta com base em classificação de risco é igualmente equivocado, pois se trata de interferir em assunto de interesse local onde cabe somente ao Município determinar as ações sobre o planejamento e a gestão de seu território. Ademais, a aferição de risco é matéria científica, devidamente conceituada e perfeitamente definida, tendo sua dinâmica própria de aplicação e não se presta como parâmetro de controle territorial, da forma que se tenciona aplicá-lo, diferentemente do conceito de risco adotado na Lei Federal no 12.608 de 10/4/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e complementou o Estatuto da Cidade, no que diz respeito aos riscos geológicos pela ocupação urbana. Propostas *standart* que buscam ‘escapar’ do escrutínio do poder de polícia das construções dos Municípios sob as alegações de combate à burocracia são falaciosas, todas elas.

Esse processo de desqualificação da prestação do serviço público se coaduna com

o propósito indisfarçável de desmontar as estruturas do Estado, tentando estabelecer novos campos de atividade para a apropriação privada, não importando o risco para a organização social, ou seja, a imposição do interesse individual sobre o coletivo, confrontando os pilares de nosso ordenamento jurídico.

Para a questão do poder de polícia das construções e urbanísticas, a CF reservou para a União apenas o mister de diretrizes gerais, não mais do que isso. Inafastável, indelegável, portanto, o desempenho das atribuições do Município referentes ao seu poder de polícia administrativa sobre as construções e a produção urbanística. Entender o poder de polícia das construções como uma mera atividade cartorial no campo do desempenho

das atividades econômicas é pura indigência de conhecimento sobre a gestão dos meios urbanos ou, simplesmente, má fé - inadmissível na contemporaneidade.

É grave, pois ao usurpar ou tentar condicionar a função municipal de controle urbanístico, há o ataque ao princípio de independência entre os Poderes e, além disso, se posta em prática, acarretará enorme ônus pelas implicações no esfacelamento dos processos administrativos de licenciamento que, dessa forma, trarão consequências ainda maiores para a materialização de paradigmas consagrados na CF 1988 e regulamentados no Estatuto da Cidade sendo, os principais, aqueles da justiça socioterritorial, da função social da cidade e da propriedade. Desta feita, as instituições defensoras do Estado de Direito bloquearam tal iniciativa.

O novo Código de Obras e Edificações: conexão com a contemporaneidade

À fragilidade das condições ambientais urbanas de nossas cidades, juntam-se novas pressões sobre as políticas públicas de desenvolvimento, que incidem sobre todo o território municipal e afetam as práticas de gestão em todos os campos de atuação das Administrações locais.

“Dentre os desafios contemporâneos da agenda do gestor municipal permanecem: de um lado, o esforço para mitigação dos passivos socioambientais acumulados pelo modelo urbano brasileiro, excludente e que atinge especialmente a população

mais pobre; e de outro, a promoção de ações de adaptação em prol da resiliência⁷ das cidades, diante da maior frequência e intensidade de eventos climáticos, ocasionando desastres naturais que não distinguem grupos sociais.

O primeiro desafio representa o dia a dia das Administrações locais de lidar com demandas e conflitos em meio a políticas ineficazes e projetos inadequados. O segundo, sendo fenômeno recente imbricado com o primeiro, abre uma nova janela ou perspectiva para a visão sobre as questões que os gestores tão bem conhecem, mas em um ambiente exponencial de agravamento.” (IBAM, 2017, p.15)

Provisão de saneamento básico, habitação e transporte, dentre outros serviços públicos, permanecem como carências a superar, ao mesmo tempo em que indicadores crescentes de longevidade da população e a estagnação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do país aumentam a pressão sobre a qualificação e cobertura das políticas públicas. Da mesma forma, o cenário de agravamento das mudanças do clima⁸.

A atualização do Código de Obras e Edificações (COE) deve incorporar e tratar em seu raio de ação as questões emergentes, contribuindo e inserindo-se como parte das respostas às pressões, atuando ativamente na construção da sustentabilidade, identificando-se com as estratégias de desenvolvimento propostas no

7. Resiliência: propriedade dos corpos em retornar à sua forma original depois de terem sofrido deformação ou choque. Aplicado ao meio urbano, o conceito refere-se ao processo que relaciona um conjunto de capacidades humanas, comunitárias e das cidades no enfrentamento de riscos climáticos, de tal modo que medidas de adaptação resultem na minimização do impacto causado pela ocorrência de eventos extremos e em assegurar o bem-estar das populações e a manutenção das infraestruturas e serviços urbanos afetados.

8. Segundo Zveibil (2008), no cenário das mudanças climáticas, é necessário considerar a cidade sob duas óticas simultâneas: (i) como contribuinte, ou seja, geradora de gases que provocam o efeito-estufa (GEE). Neste caso, consideram-se como as políticas e o planejamento urbano - destacando-se os Planos Diretores, seus instrumentos e efetiva aplicação - devem induzir a redução dos índices de emissão (mitigação) e; (ii) como receptora dos eventos extremos provocados pelo aquecimento global. Neste caso, considerando como instrumentos de planejamento urbano podem contribuir para minimizar os impactos e efeitos dos eventos extremos (adaptação).

Plano Diretor e coadjuvando na materialização da qualificação da ocupação urbana e territorial, em conjunto com os demais instrumentos de parcelamento, uso e ocupação do solo que a complementam.

Estando a produção da paisagem urbana intrinsecamente vinculada à qualidade dos projetos que a compõem, ademais dos padrões técnicos e exigências quanto ao processo de licenciamento de projetos, que instruem as atividades de fiscalização edilícia, a lógica de um COE contemporâneo deve resultar da adesão às premissas do desenvolvimento sustentável e da incorporação de temas atuais que promovam:

- de um lado, a resiliência da cidade e a adaptação às mudanças climáticas; a adoção dos critérios de conforto ambiental, na vinculação dos projetos às características climáticas locais e à promoção do desempenho energético das edificações; às transformações da sociedade brasileira e à garantia de direitos sociais, tais como o de ir e vir por meio da acessibilidade; ao meio ambiente equilibrado; ao acesso aos bens naturais e culturais e à oferta de habitação de interesse social;
- de outro lado, e ao mesmo tempo, ter simplificados os seus ritos administrativos, colocando-os ao alcance da população, em especial a menos favorecida, como forma de combater as situações de irregularidade.

Uma pergunta recorrente que se faz é: Para quem é o COE? Instrumento complexo e especializado, que tem seus efeitos restritos à cidade formal. Nem sempre os códigos de obras tratam com a devida diferenciação a autoconstrução, em geral sendo o meio que a população de baixa renda tem de possuir a casa própria. Ainda que o COE não seja a ferramenta protagonista na provisão do acesso à habitação de interesse social, pode contribuir nesta equação.

A fim de assegurar a livre escolha do cidadão de baixa renda, o fornecimento de projetos padrão é menos importante do que o estabelecimento

de um programa de assistência técnica gratuita, conforme estabelecido na Lei Federal no 11.888 de 24/12/2008, assunto que deve ser tratado nas diretrizes do Plano Diretor.

Conclusões

Pelas razões apresentadas, entre tantas outras, o COE ganha o viés e a responsabilidade de se constituir em um código de proteção ao consumidor do espaço construído produzido nos Municípios sob os seus comandos.

Vale ressaltar que como um instrumento de gestão urbana e parte de um sistema integrado com outros instrumentos urbanísticos só cumprirá plenamente seu objetivo quando inserido e operado no contexto do planejamento e da gestão focados no princípio da promoção da sustentabilidade socioambiental urbana.

Desta forma, conforme destaca Moraes et al. (2012), o Código de Obras e Edificações é aquele que está na ponta do circuito de concretização de tal princípio, no que diz respeito à qualidade do espaço construído, é fundamental que o Município conte com os demais instrumentos também atualizados, de forma a circunscrevê-lo eficazmente nas estratégias de desenvolvimento urbano locais.

Sabe-se que nas Prefeituras a tendência maior é licenciar, ficando a atividade de fiscalização em segundo plano, para prejuízo da efetividade da norma, que objetiva a qualificação do espaço e da vida na cidade. A verificação do cumprimento da regra é que assegura tal qualidade, impondo-se a sanção ao seu descumprimento. Este é um circuito virtuoso que tem como objetivo utilizar a penalidade principalmente para prevenir e educar. A tarefa não é simples e fica mais complexa na medida da complexidade do próprio Município. (GARCIA, 2004)

O COE negacionista ou desidratado não tem o condão de diminuir a burocracia, tão reclamada como impeditiva de melhorias nos ambientes dos negócios imobiliários. Esta é fruto do desaparelhamento das estruturas administrativas dos Municípios, a capacitação

deficiente dos agentes públicos envolvidos nos processos da produção edilícia e o baixo investimento nas inovações tecnológicas no ambiente. Pelo contrário, um COE minucioso, guardando as características específicas ditadas pelas condições locais pode ser um poderoso instrumento de organização do espaço urbano e suas relações.

Além de toda a complexidade intrínseca na tarefa de atualização do COE, deve-se manter em perspectiva a evolução da própria sociedade humana, pois, *“caminhamos rapidamente para um estágio civilizatório pós-moderno, de relações horizontalizadas, em contraponto às relações verticalizadas da sociedade moderna.”* (MORAES, 2020, p.11)

Segundo o sociólogo francês Michel Maffesoli⁹, o Brasil tem maiores chances de transformação para alcançar esse novo patamar, por contar com algumas das chaves para a evolução: a criatividade, como marca da juventude brasileira, que imprime novo valor às relações pessoais e de trabalho; o senso de temporalidade focado no presente em oposição ao foco no futuro dos modernos; e a visão de inserção comunitária em detrimento do individualismo, pilar da modernidade. (MORAES, 2020, pp. 11-12)

Isso significa atentar *“a quem se destinam as estratégias de desenvolvimento urbano e territorial do plano diretor no horizonte do próximo decênio, na perspectiva do planejamento do futuro da cidade e das garantias que ofertará em suas proposições para obtenção de melhores condições de vida e de oportunidades por toda a população do Município. Nessa linha, seus herdeiros integram a Geração Z, os nascidos entre 1995 e 2010”*, (MORAES, 2020), que serão aqueles que discutirão o processo de revisão tanto do plano diretor quanto da legislação urbanística que o materializa.

Sendo uma geração preocupada com as questões socioambientais, estão a apontar para a mudança de hábitos que fatalmente atuarão sobre as formas de produção e consumo nas cidades e, portanto, favorecendo a revisão de exigências presentes hoje no COE que perdem sentido em mantê-las.

De outro lado, a incógnita de como se darão as relações de apropriação da população com os espaços públicos e o que serão as novas exigências para a sua conformação pós-pandemia, que também terão relação com os padrões estabelecidos no COE.

[...] uma nova força vem atuando sobre a organização e o uso dos espaços nas cidades - a comunicação interpessoal por meio de tecnologia digital. Mas, ao contrário do espaço público perder importância, essa dualidade tem se mostrado capaz de retomar os encontros nesses espaços, como aponta Wisnik (2016)¹⁰:

“(...) tem mostrado uma insuspeitada capacidade regenerativa da sociabilidade urbana, amparada pelas novas tecnologias de comunicação, demonstrando não um processo de virtualização alienante das relações, mas uma retomada enviesada do espaço público como lugar de encontro. Pois, com a difusão das redes wi-fi ligadas a aparelhos interativos e portáteis, esse novo ‘espaço público virtualizado’ tem voltado para as ruas.” (WISNIK, 2016)

Essa tendência obriga os gestores e planejadores urbanos a estar em alerta para novas formas de apropriação dos espaços públicos que, se não necessariamente substituirão a experiência de viver na cidade tal como a conhecemos hoje, se constituirão em desafios, no sentido de agregar e inovar a partir do que é oferecido pelas novas tecnologias de comunicação. (MORAES, 2020, p.12)

9. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-11/michel-maffesoli-brasil-tem-tres-chaves-da-pos-modernidade>. Acesso em: 17 de abr. 2020.

10. WISNIK, Guilherme. A pós-cidade. Bamboo, v. 37, 01 jul. 2014.

Referências Bibliográficas

BAHIA, Sergio Rodrigues; GUEDES, Paula de Azevedo. **Modelo para elaboração de código de obras e edificações**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA; ELETROBRAS/PROCEL, 1997. 151 p.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; FAUTH, Gabriela. **Cidades standart e vulnerabilidades em processos de precarização: blindagens ao direito à cidade**. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP. Anais... São Paulo: 2014, p. 1-10. Disponível em: <<https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-EPC-007-1-CAVALLAZZI.FAUTH.pdf>>. Acesso em: 18 de jan. 2021.

GARCIA, Romay Conde. **Uma questão de posturas: crise e renovação do poder de polícia municipal**. Artigo in Revista de Administração Municipal - MUNICÍPIOS. Ano 50, no248. IBAM, jul/ago 2004. Disponível em: <http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=459>. Acesso em: 19 de jan. 2021.

CUNHA, Lincoln Botelho da. **Verdades desconfortáveis e código de obras**. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, n. 300, 2019. ISSN 0034-7604. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/media/arquivos/revista/ram300.pdf>>. Acesso em: 15 de jan. 2021.

HAMADA, Luciana. **Identificação das oportunidades de aplicações das questões de conforto ambiental e eficiência energética para edificações de climatização mista: uma contribuição ao caderno de encargos municipais**. 114 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

IBAM. **Amazônia: plano diretor municipal e gestão do território**. Ricardo Moraes e Eliana Junqueira Coord. BNDES/Fundo Amazônia/IBAM, 2017.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar nº198, de 14 de jan. de 2019. Institui o Código de Obras e Edificações do Município do Rio de Janeiro -COES**, Rio de Janeiro, RJ, jan. 2019. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/57738Lei%20Compl%20198_2019.pdf>. Acesso em: 04 de dez. 2019.

SÃO PAULO (Município). **Código de Obras e Edificações COE ilustrado**. São Paulo, 2017. 158 p. Disponível em: <<https://marcelocrivella.com.br/crivella-sanciona-lei-que-simplifica-e-moderniza-codigo-de-obras-e-edificacoes/>>. Acesso em: 02 de dez. 2019.

_____. Lei Complementar nº 16.642, de 9 de mai. de 2017. **Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo**; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 6 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013, São Paulo, SP, mai. 2017. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 04 de dez. 2019.

MORAES, Ricardo et al. **Elaboração e atualização do código de obras e edificações**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA; ELETROBRAS/PROCEL, 2012. 319p. ISBN 9788574030371. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_codigo_obras_1.pdf>. Acesso em: 18 de jan. 2021

MORAES, Ricardo. Arriscando antecipações do futuro: as ênfases do Plano Diretor pós-pandemia. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, n. 302, 2020. ISSN 0034-7604. p. 5-16. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/media/arquivos/revista/ram302.pdf>>. Acesso em: 18 de jan. 2021.

World Urbanization Prospects. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>>. Acesso em: 18 de jan. 2021.

Sites Consultados:

<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas&view=noticia>. Acesso em 18 de jan. 2021.

<https://marcelocrivella.com.br/crivella-sanciona-lei-que-simplifica-e-moderniza-codigo-de-obras-e-edificacoes/>. Acesso em 04 de dez. 2019



PÓS-GRADUAÇÃO EM
Gestão Pública
aplicada ao
Meio Ambiente

Torne-se um especialista
em Políticas Ambientais


Atuar de forma crítica e inovadora frente à construção, avaliação e implementação de políticas públicas ambientais.


Abordar e analisar as questões relativas à gestão ambiental de forma integrada às questões socioeconômicas.


Promover e implementar estratégias de gestão ambiental que integrem a conservação ambiental, inclusão social e qualidade de vida.

Mais informações, acesse aqui!

Faculdade
ibom

O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO: TITULARIDADE MUNICIPAL?

Victor Zular Zveibil

Resumo: O artigo busca examinar os espaços de discricionariedade dos municípios, como titulares dos serviços de saneamento básico, frente ao novo marco regulatório do setor saneamento, editado em julho de 2020, e às efetivas condições de financiamento dos sistemas. Contextualiza os debates que precederam e que se sucederam à promulgação dessa lei, associados aos modelos de gestão, visando as possibilidades reais de implementação e ampliação de infraestrutura e prestação dos serviços de saneamento básico com vistas à sua universalização, identificando maior limitação à ação municipal nessa direção.

Palavras-chave: Gestão Municipal; Saneamento Básico; Concessões.

Introdução

Este artigo pretende examinar a real autonomia municipal indicada na Constituição Federal de 1988, como titular dos serviços de saneamento básico, frente ao novo marco regulatório do setor saneamento, editado em julho de 2020 e às efetivas condições de financiamento dos sistemas.

Não se pretende aqui esgotar os argumentos relativos às diferentes formas de gestão dos serviços de saneamento básico, especialmente o abastecimento de água e esgotamento sanitário, ou assumir a defesa de uma delas, aspectos amplamente debatidos nos fóruns setoriais que precederam ou que se sucederam à promulgação dessa lei, mas tão somente apontá-los e contextualizá-los para o objetivo maior, que é o das possibilidades reais de implementação e ampliação de infraestrutura e prestação dos serviços de saneamento básico com vistas à sua universalização, identificando a maior restrição à ação municipal e sua autonomia nessa direção.

Recuperando brevemente os muitos anos de debates e projetos de lei no tema do saneamento básico

Conforme indica o próprio cabeçalho, a Lei nº 14.026, de 16 de julho de 2020, “*Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento [...], a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País*”.

Se a Lei nº 11.445/07, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, conhecida, portanto, como a Lei da Política

Victor Zular Zveibil: Arquiteto e Urbanista; PhD em Políticas Públicas e Saúde/Saneamento pela Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP/FIOCRUZ; Pós-doutor em Planos Municipais de Saneamento Básico pela Universidade Federal Fluminense – Lagamar/UFF.

Nacional de Saneamento Básico levou quase 20 anos para sua promulgação, desde o projeto de Lei PLC 199, em 1993, esta atualização do marco regulatório do saneamento básico ocorre em período de pouco mais de um ano, após nova mudança político-institucional no país, com poucos e insuficientes debates entre os inúmeros atores públicos, privados e sociedade civil.

De fato, o PLC 199 era visto como importante tentativa para estruturação de política nacional e regulação para o setor, que veio sendo construída ainda no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Tal projeto trazia avanços conceituais ao incorporar a visão do saneamento ambiental como integradora de várias políticas. Reconhecia que a Constituição Federal de 1988 trazia a clara referência ao município como o nível de governo competente para a gestão dos serviços de saneamento, entre aqueles caracteristicamente de competência local, refletindo as propostas de descentralização das políticas. Capitaneados pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária - ABES e pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE, os diferentes atores do setor do saneamento e da sociedade civil debateram e formularam o projeto de lei. Ainda assim, o PLC 199 foi integralmente vetado como um dos primeiros atos do Governo Fernando Henrique Cardoso, sinalizando o comprometimento da equipe econômica que assumia naquele momento com a questão do ajuste fiscal, assumindo seu controle e evitando a gestão por fundos setoriais como fatores de endividamento interno e externo (Zveibil, 2003).

Se verificamos que sua construção envolveu grande articulação dos agentes do setor e também da burocracia federal (ainda que em um cenário de fragilidade institucional) com os representantes legislativos, seu veto constituiu-se em forte rompimento dessa aliança. (Cordeiro, 2015)

“Mais de 20 anos se passaram, até que o país passasse a contar com uma Lei da Política Nacional do Saneamento Básico.”

O Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, importante iniciativa que ocorreu em seguida, com vistas a criar as bases para o avanço dos conceitos de reforma do estado nesse setor, que se implementavam em outros campos das políticas públicas, não logrou criar uma nova arena para os grupos de interesse capaz de reduzir conflitos, em função dos limitantes definidos pelos parâmetros econômicos. Ao contrário, acabou por induzir a polarização entre os atores governamentais e as entidades e amplos setores da sociedade civil. Como resultado, as proposições de reforma do estado no saneamento não foram institucionalizadas, tendo sido apenas objeto de um conjunto de experiências pontuais, em concessionárias estaduais e poucos municípios. Não chegaram a se constituir também em experiências paradigmáticas pelos seus resultados financeiros ou de qualidade, sendo, ao contrário, objeto de inúmeras contestações

judiciais e de críticas das entidades do setor. Foram criadas, no período dos dois governos FHC, apenas 28 concessões municipais, além de promovidas a abertura de capital e compra de ações por grupos privados em duas concessionárias

estaduais, ao mesmo tempo em que duas grandes concessionárias se extinguíam, municipalizando os serviços, e outras perdiam um sem número de concessões, recuperadas pelos municípios. (Zveibil, op. cit.)

Mais de 20 anos se passaram, até que o país passasse a contar com uma Lei da Política Nacional do Saneamento Básico. Foram muitos anos seguidos de debates até que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o qual, conforme indica Cordeiro (op.cit), *“representa um ponto de inflexão com reflexos em duas dimensões: i) na organização político-institucional do saneamento, que passa a possuir endereço próprio e, mais do que isto, sob a proposta de uma agenda integrada com outras políticas urbanas; ii) no processo de discussão da regulamentação do saneamento, que cria estruturas mais propícias à integração*

institucional e setorial, a exemplo do grupo de trabalho interministerial (GTI) e insere a agenda em instâncias mais permeáveis à participação social, a exemplo das conferências e das câmaras temáticas do Conselho Nacional das Cidades - ConCidades.”

Assim, a partir de 2003, em um novo cenário político-institucional, o Legislativo Federal foi palco de intensas rodadas de embate e negociação, envolvendo a Câmara dos Deputados e o Senado em uma comissão mista e a penetração em diferentes níveis de diversos agentes da sociedade civil organizada. Após várias versões apresentadas durante o rito legislativo, foi aprovado o PL 7.361/2006, regulamentado como a Lei nº 11.445/07, sendo promulgada como a lei que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico para o país. Ainda de acordo com Cordeiro (ibidem), o contexto social e político em que se deu a formulação dos PLs que resultaram na Lei nº 11.445/07 revela *“uma rara homologia de interesse entre agentes governamentais e agentes sociais, neste caso, representados na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, capaz de vir a tornar hegemônico o projeto político que inscreve o saneamento como direito de cidadania, de provisão primaz do Estado.”*

Já em 2020, novamente em um cenário de profundas mudanças político-institucionais no país, é promulgado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Este sucede duas medidas provisórias editadas em 2018 (MP 844 e MP 868), que perderam eficácia por falta de consenso parlamentar e se origina do Projeto de Lei 4.162, de 2019, apresentado pelo Poder Executivo, e considerando boa parte do que foi negociado no âmbito da tramitação daquelas duas medidas provisórias. O grande chamariz para sua aprovação é a expectativa do Governo de alavancar até R\$ 700 bilhões em investimentos, boa parte deles privado,

garantindo assim a universalização de acesso e a melhoria na qualidade dos serviços.

Tal meta é colocada em dúvida por vários atores do setor, como se verá adiante, que contestam diversos itens de seu conteúdo, especialmente no tocante ao viés privatista da prestação dos serviços de saneamento básico, frente ao caráter universal e público propugnado pela Constituição, e pela fragilização do ente municipal como titular dos serviços, bem como inúmeros outros pontos.

Para a construção do Novo Marco Regulatório, não foi promovido e institucionalizado pelo Executivo um processo participativo amplo, com fóruns e espaços de debates prévios ao encaminhamento do projeto do Executivo ao Legislativo, como era a praxe nos governos anteriores após a redemocratização do país, especialmente nos temas mais relevantes de políticas públicas urbanas. Essa ausência de diálogos com os múltiplos grupos de interesse e com as entidades mais relevantes do setor correspondentes à estratégia e perfil do atual governo, se explicitaram e se

agravaram com a justificativa da pandemia, que passou a impedir, a partir de março de 2020, a realização de eventos e audiências públicas presenciais, restando, do ponto de vista formal, apenas as exigências legais de ritos para o encaminhamento dos projetos de lei, via web. Assim, esses grupos vieram se manifestando por meio da internet, de suas redes sociais, tanto no período de debates das medidas provisórias em tramitação, quanto no processo de aprovação final do projeto de lei no Congresso Nacional, e até posteriormente à sua aprovação, com arguição de inconstitucionalidade ou tentativas de mandados de segurança, sem resultados efetivos.

Em especial, entidades como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, a Associação Brasileira das Empresas

“Já em 2020, novamente em um cenário de profundas mudanças político-institucionais no país, é promulgado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico.”

Estaduais de Saneamento - AESBE e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE, que possui dois mil municípios associados, publicaram inúmeros manifestos, organizaram “lives” ou debates, artigos, utilizando diversos meios de comunicação, e buscaram influenciar os parlamentares, com pouco sucesso.

As críticas e posicionamentos contrários e a favor do projeto de lei foram também veiculadas pela mídia em reportagens com argumentos de todos os lados, incluindo falas dos grupos de interesse e entidades representativas. Tais reportagens, na maior parte dos casos, indicavam os enormes déficits que caracterizam o país no campo do saneamento, chamando a atenção para o problema. Alguns dos *links* dessas “lives”, artigos, manifestos ou reportagens são indicados na bibliografia, e até a presente data, ainda estão disponíveis nas páginas das entidades.

De uma forma ou de outra, como já amplamente veiculado pela mídia e registrado na fala do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles (naquele caso, no tema do meio ambiente), a COVID -19 representou a oportunidade de “passar a boiada” e aprovar leis e decretos que traduzem o interesse do atual governo e de seu grupo de sustentação. No caso do novo Marco legal do Saneamento Básico isso também ocorreu.

Os principais pontos das Leis 14.445/10 e 14.026/20

Importa, para os objetivos deste artigo, destacar os principais pontos ou abordagens que caracterizam a Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 14.445/07) e o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/20), delineando suas continuidades ou rupturas.

Diversos autores apontam as inovações trazidas pela Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 14.445/07), entre elas:

- Planejamento: exigência de elaboração de Plano Municipal de Saneamento, pelo titular dos serviços, com revisões a cada quatro anos;
- Contratualização dos serviços: exigência de contrato válido e vigente entre o titular e o prestador dos serviços, seja este público ou privado;
- Regulação: exigência de regulação dos serviços por ente regulador próprio ou sua delegação a ente público com essa função;
- Controle social: transparência e fiscalização pela sociedade;
- Cobrança pela prestação dos serviços: considerando a modicidade tarifária e a regulação econômica dos serviços de saneamento para garantir tarifas que não impeçam o acesso dos grupos sociais com menor capacidade de pagamento;
- Prestação regionalizada dos serviços de saneamento: modelo ideal a ser seguido por blocos de municípios, especialmente aqueles integrantes de Regiões Metropolitanas – RMs, com vistas à economia de escopo e de escala, sendo os consórcios públicos instrumentos importantes para a coordenação entre as políticas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública.

Como antes apontado, dezessete anos se passaram sob a égide da Lei nº 14.445/2007, até a promulgação da Lei nº 14.026/2020, chamada de “Novo Marco Legal do Saneamento”. Não se trata de lei que substitua, mas de alterações na lei anterior e em outros diplomas que regulam o setor, com inovações importantes. Ribeiro (2020) indica as grandes diretrizes trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que sintetizamos a seguir:

- Uniformidade da Regulação: atribuição de competência à Agência Nacional de Águas – ANA, para instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico visando uniformizar a regulação praticada pelas agências reguladoras de saneamento e estabelecer padrões mínimos para

os contratos assinados, visando maior segurança jurídica aos prestadores e seus financiadores. Incluem-se padrões de qualidade e de eficiência na prestação dos serviços; sobre a regulação tarifária; padronização dos contratos; instituição de metas de universalização dos serviços e de redução das perdas de água, entre outros. Ribeiro (op.cit.) destaca que *“Se a Lei 11.445/07, em sua versão original, procurava resgatar o protagonismo do Município [...] o novo Marco Regulatório coloca em primeiro plano o regulador”*;

- **Regionalização:** reforço e indução à prestação regionalizada dos serviços de saneamento por meio do condicionamento para obtenção de apoio financeiro da União ao agrupamento dos municípios. Além da possibilidade de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio de lei complementar estadual (conforme prevê o art. 25, § 3º, da Constituição Federal), são criadas mais duas figuras para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico: **Unidade regional de saneamento básico:** instituídas pelos Estados por meio de Lei Ordinária, podendo ser composta por municípios não limítrofes; e **Bloco de referência:** estabelecido pela União, no caso de omissão do Estado na formação das unidades regionais, também podendo ser composto por municípios não limítrofes e formalmente criado por meio da gestão associada dos titulares (consórcio público ou convênio de cooperação). Somente os serviços de saneamento básico que sejam regionalizados e que possuam regulação que atenda às normas de referência editadas pela ANA poderão receber, tanto recursos orçamentários federais (com exceção dos advindos de emendas orçamentárias parlamentares, cujo regime jurídico foi recentemente alterado) como recursos advindos de operações de crédito celebradas com entidades federais, em especial as que envolvam recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).

- **Concorrência e privatização:** obrigatoriedade de realização de licitação

pelos municípios para delegação da prestação dos serviços públicos, proibindo que os contratos de programa sejam utilizados para disciplinar a delegação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário ou seja, proibindo os contratos com empresas estaduais de saneamento básico sem licitação, portanto, no caso de concessão dos serviços pelo município, os prestadores públicos estaduais deverão concorrer com as empresas privadas;

- **Metas:** os antigos e os novos contratos devem prever investimentos e metas de universalização, de forma a que 99% da população (não está claro se trata-se da população urbana ou população total), tenha acesso à rede de água e 90% tenha acesso a redes de coleta e tratamento de esgoto até 2033, sendo que, em situações excepcionais, essa meta possa ser adiada por até seis anos (a data-limite é 1º de janeiro de 2040). Caso o cumprimento das metas contratuais não esteja comprovado e reconhecido pela agência reguladora, há dispositivo que proíbe que sejam distribuídos dividendos ou outras formas de remuneração aos acionistas do concessionário.

Dados e investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil

Associada à análise político-institucional, e aos debates e posicionamentos dos múltiplos atores e grupos de interesse que atuam e se manifestam sobre o tema, é mister ilustrar, ainda que de forma sintética, os principais números do setor, que, vergonhosos por si só em um país cuja economia estava, até recentemente, entre as dez maiores do mundo, tendo caído agora para a 12ª colocação, obrigam à ampliação máxima de esforços e recursos na busca da universalização dos serviços de saneamento básico.

Na investigação realizada para dar substrato à tese de doutorado já citada, depurei os números referentes à década de 1990,

reunindo e analisando os dados básicos referentes à expansão e déficit dos serviços de saneamento no país, bem como os números disponíveis sobre o financiamento do setor. Os dados apresentados foram analisados no sentido de permitir melhor percepção da relação entre investimentos e expansão do atendimento, naquele período, caracterizando os focos das políticas e programas ou sua ausência ou fragilidade, além de possibilitar também o delineamento dos esforços necessários à universalização do atendimento e enfrentamento do passivo ambiental à época. Foram expostos e comentados os números absolutos e as porcentagens de incremento nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na década de 1990, bem como os déficits em cada sistema, sua distribuição regional e por faixas de renda. Em seguida foram indicados os programas federais disponibilizados para o setor durante o mesmo período, destacando-se suas características, abrangência, fontes de financiamentos e valores disponibilizados, acrescidos de breve comentário sobre os programas estaduais financiados por agências bi e multilaterais.

Esse esforço de investigação foi calcado sobre as transformações das políticas públicas e das novas formas de gestão propostas para o setor saneamento, como parte da reforma do Estado concebida pelo governo brasileiro ao longo da década de 1990, como parte do cenário de globalização da economia, do ajuste fiscal e da disseminação e incorporação dos paradigmas dessa nova ordem mundial através das elites dirigentes no país, molduras para o debate que polarizava o posicionamento dos atores do setor saneamento frente às reformas propostas. A reforma do Estado no setor saneamento foi, naquele momento, considerada incompleta por não ter sido capaz de institucionalizar, no período, as estruturas e o marco regulatório

pretendido pelo executivo federal, bem como pelo número reduzido e pela fragilidade das experiências de novas formas de gestão induzidas pelos programas disponibilizados.

O estudo aponta a clara redução de disponibilização de recursos governamentais ao setor público e a abertura de novas linhas indutoras da participação do setor privado no saneamento.

Os programas federais voltados para ampliação dos sistemas de saneamento na década de 1990) totalizaram R\$ 7.694.8 bilhões (em valores realizados) que significam menos de R\$ 770 milhões/ano, em média (Zveibil, op.cit, p.134).

“Entre 1995 e 1997 as normas do Banco Central - BACEN permitiam ao BNDES financiar os governos estaduais nas contrapartidas a programas com financiamento garantido através dos organismos multilaterais.”

Além desses, são indicados, sem a pretensão de esgotá-los, os principais programas financiados pelo Banco Mundial - BIRD e Banco Interamericano - BID, voltados para o desenvolvimento municipal e o saneamento, ao longo da década de 1990. Apenas os programas ali relacionados, atingem a cifra de U\$ 4.085 milhões, sem considerar as contrapartidas estaduais. Apesar desses programas

não serem considerados no âmbito federal como parte de política ou ações dessa esfera, com certeza tiveram relevante papel na ampliação da infraestrutura de saneamento no período (ibidem, p.135).

É claro que não foram os únicos investimentos no setor, pois além dos investimentos próprios realizados pelas concessionárias estaduais ou pelos Serviços Autônomos de Águas e Esgotos municipais, houve financiamentos do BNDES ao setor. Entre 1995 e 1997 as normas do Banco Central - BACEN permitiam ao BNDES financiar os governos estaduais nas contrapartidas a programas com financiamento garantido através dos organismos multilaterais. Nesse período, foram efetivamente desembolsados

R\$ 248,2 milhões em projetos voltados para o saneamento e a despoluição dos recursos hídricos.

A partir de 1998, limitados os financiamentos aos governos pelas resoluções do BACEN, a área de desenvolvimento social e urbano do BNDES passa a disponibilizar recursos para financiamento às concessões de empresas de saneamento ao setor privado.

Analisando a década de 1990 ano a ano, Abicalil (2002) confirma os dados antes apresentados, destacando que o pior momento foi o período 1990-1994; a partir de 1995 *“houve o início da reversão da tendência de queda dos investimentos no setor, sendo que em 1998 os investimentos realizados alcançaram 0,38% do PIB. Entretanto, as expectativas se frustraram a partir de 1999, com as medidas de contenção da crise fiscal e as restrições de crédito ao setor público. Em relação a 1998, os investimentos caíram 41%, mantendo-se estáveis em 2000, com uma taxa de 0,25 % do PIB”* (p. 127). Essa pequena melhoria não altera o quadro de investimentos na década, que passa então a ter a média de 0,16% do PIB, ao ano.

Em suma, mesmo considerados todos os programas e linhas de financiamento disponíveis por múltiplos programas e linhas de financiamentos governamentais aos estados e municípios, os valores efetivamente investidos foram decrescentes, e a política governamental passou a mirar no financiamento ao setor privado, coerentemente com sua proposição de reforma do estado.

Houve sensível redução nos recursos governamentais para o financiamento do setor, função não apenas dos ajustes fiscais, mas também pela opção da indução à aplicação dos novos modelos de gestão preconizados pelo PMSS, com concessões dos sistemas à iniciativa privada. Nessa direção, destacam-se os programas de incentivo ao aperfeiçoamento institucional direcionado às concessionárias estaduais e as linhas disponibilizadas pela CAIXA e pelo BNDES para o setor privado, justificadas pela impossibilidade de emprestar

ao setor público em função das resoluções do Banco Central.

Apesar disso, os números apresentados demonstram avanços significativos na cobertura do atendimento: entre 1989 e 2000, houve um incremento de 40 milhões de novas pessoas que passaram a dispor de serviços de abastecimento de água e de 30 milhões de novas pessoas que passaram a contar com coleta de esgotos. Essa ampliação da coleta, evidentemente, implicou no aumento do efluente despejado in natura nos cursos d'água, caracterizando a questão do saneamento em um tema ambiental.

Após as mudanças político-institucionais já indicadas, a partir de 2003, com a melhora do quadro fiscal brasileiro, criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento, e, principalmente, com o advento da Lei da Política Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), vários programas, linhas de financiamento, além de emendas parlamentares, se voltaram para o apoio e disponibilização de recursos para o setor, não apenas para as concessionárias estaduais, mas também para os Serviços Autônomos de Águas e Esgotos - SAAEs municipais, sem deixar de apoiar novas concessões privadas.

Como indicado em ASSEMAE (op.cit., p.12), *“Em 2007, após a aprovação de um marco regulatório para as políticas de saneamento, os principais desafios correspondiam à implementação dos instrumentos trazidos pela Lei e a necessidade de investimentos de grande monta, em resposta aos indicadores de atendimento dos serviços que se apresentavam desfavoráveis. Desta forma, o Governo Federal utilizou-se do chamado “Spending Power”, ou seja, o aporte de recursos financeiros, tanto por meio do Orçamento Geral da União (OGU), quanto dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), respectivamente administrados pelos bancos públicos Caixa Econômica Federal (CAIXA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim, procurou-se associar a liberação destes recursos à obrigatoriedade da implantação de alguns instrumentos trazidos*

pela Lei 11.445/07, na expectativa de obter avanços significativos em termos de elevação da cobertura e da qualidade desses serviços”.

Os dados e indicadores do saneamento desde a aprovação da Lei (2007) são favoráveis, tanto quando se analisa os investimentos, principalmente no período do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quando também se analisa o crescimento da regulação, do planejamento e da formalização de contratos para a prestação dos serviços.

Contudo, nessa mesma publicação da ASSEMAE fica evidenciado que nos períodos do PAC1 (2007-2010) e do PAC2, previsto para o período de 2011-2014, foram comprometidos recursos da União, entre o Orçamento Geral da União (não onerosos) e empréstimos (onerosos), valores na ordem de R\$ 98,4 bilhões correntes, o que representa um investimento anual em média de apenas R\$ 12,3 bilhões, observando-se que aproximadamente R\$ 60,3 bilhões haviam sido efetivamente desembolsados, significando 61,3% do total até novembro de 2016.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), promulgado em 2013, previa metas para investimentos da ordem de R\$ 148 bilhões em abastecimento de água e R\$ 224 bilhões em esgotamento sanitário, ao longo de 15 anos, totalizando R\$ 373 bilhões - cerca de R\$ 24,9 bilhões por ano, com vistas à universalização do atendimento. Como já observado, de 2007 a 2014 foi investida uma média de R\$ 12,3 bilhões ano e em 2018 esse valor ficou em R\$ 13,1 bilhões, portanto, insuficiente para o atendimento das metas propugnadas.

Assim, seguem enormes as carências de sistemas de saneamento, sendo que, conforme dados da AESBE (2019), 36 milhões de habitantes não são atendidos por rede de abastecimento de água (22,2 milhões de habitantes na área urbana e 13,8 milhões de habitantes na área rural);

para esgotamento sanitário, 102,4 milhões de habitantes não possuem rede de coleta e tratamento (72,1 milhões na área rural e 30,3 milhões de habitantes estão na área urbana).

E daqui para a frente?

Para recuperar as metas indicadas no Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab de 2013 seria necessário investir valores da ordem de R\$ 25 bilhões, nos próximos 13 anos. Ocorre que o país se encontra novamente em cenário de extremo aperto fiscal, cenário já tendencial e agravado pela pandemia da COVID-19. Somam-se a esse cenário aspectos político-institucionais de desmonte do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional de Saneamento, e, por conseguinte, de grande parte dos programas e políticas correlatas. Novamente toma corpo o tema da participação financeira do setor privado, por meio de PPPs e concessões das empresas estaduais de saneamento e/ou de blocos de municípios, metropolitanos ou não.

“Ocorre que o país se encontra novamente em cenário de extremo aperto fiscal, cenário já tendencial e agravado pela pandemia da COVID-19. ”

Assim, com a promulgação do Novo Marco Regulatório do Saneamento, assume forte impacto a expectativa anunciada pelo Governo de

alavancar até R\$ 700 bilhões em investimentos, boa parte deles privado, com a previsão de atingir 99% da população atendida por água potável e 90% atendida por esgoto até 2033, garantindo melhoria na qualidade dos serviços, com metas de investimentos da ordem de R\$ 25 bilhões anuais até 2033, e flexibilização até 2040 caso tais metas não possam ser cumpridas por determinados fatores.

Conforme afirma Ramos (2020), que participou da concepção das modelagens de concessões propostas pelo BNDES, não há disponibilidade de recursos não reembolsáveis (a fundo perdido), contudo não faltam recursos para serem investidos em saneamento em programas de financiamento reembolsáveis via FGTS (CAIXA) e PAC- BNDES. Segundo ela, até sobram recursos, visto que, dos R\$ 80 bilhões

disponibilizados pelo FGTS em 2018, apenas R\$ 3 bilhões foram para o saneamento; no BNDES apenas R\$ 1 bilhão foi para o saneamento. Há dificuldades várias para captação desses recursos pelas concessionárias estatais em termos de capacidade de endividamento, e mais ainda, pelos municípios. Assim, abre-se espaço para o setor privado, com capacidade de endividamento e capaz de captar empréstimos, amortizados no futuro em função de arrecadação tarifária.

E é este um dos principais pontos que trazem preocupação aos múltiplos atores do setor. É verdade que o texto da lei determina que os contratos deverão conter cláusulas essenciais, entre as quais as seguintes metas:

- expansão dos serviços;
- redução de perdas na distribuição de água tratada;
- qualidade na prestação dos serviços;
- eficiência e uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais;
- reuso de efluentes sanitários e aproveitamento de águas de chuva.

Permanece, porém, a pergunta: conseguirá o prestador de serviços privado garantir as metas previstas, com modicidade tarifária, por meio da gestão mais eficiente, com redução de perdas, uso racional da água e energia, entre outras medidas?

O BNDES (2019) vem incentivando a atuação do setor privado na área de saneamento, e, no fim de 2019, lançou um edital visando a privatização de empresas estatais, a concessão de serviços ou a criação de parcerias público-privadas. Segundo os números indicados nas apresentações realizadas, há previsão, com a entrada do setor privado de investimentos da ordem de R\$ 61,7 bilhões, sendo R\$ 15,9 bilhões apenas nos primeiros 5 anos. Esse valor corresponde a 4,1 vezes em relação ao realizado no período 2013 – 2017 por seis concessionárias públicas estaduais. O Programa começou em 2016 por meio de parcerias do BNDES com governos dos estados. À época o banco anunciou que dezoito Estados haviam decidido aderir

ao programa de concessão de companhias de água e esgoto - do Acre a Santa Catarina, para trazer investimentos privados. O primeiro projeto, cujo edital já foi finalizado e licitado, é o da Companhia de Abastecimento D'Água e Saneamento do Estado de Alagoas - CASAL. Ali, o estado foi dividido em três blocos, sendo que o primeiro foco é a Região Metropolitana de Maceió com a concessão da distribuição de água e dos serviços de esgoto, mantida a CASAL como responsável pela produção de água. No estado do Rio de Janeiro, a venda da Companhia Estadual de Água e Esgoto - CEDAE foi uma das condições impostas pelo governo federal para o pacote de socorro à crise financeira do estado. A privatização da CEDAE foi aprovada em fevereiro de 2020 pela Alerj, gerando polêmica e protestos no estado. De acordo com a lei aprovada, o Rio de Janeiro teria um ano para definir como será feita a privatização. A modelagem proposta indica a divisão dos 64 municípios atendidos atualmente pela CEDAE para concessão em 4 blocos para distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto ao setor privado; mantida a CEDAE como responsável pela captação, tratamento de água para 13 municípios da RM com a operação dos grandes sistemas de Guandu, Imunana-Laranjal, Lajes e Acari. Considerando que a CEDAE investiu, nos últimos 10 anos, a média de 178 milhões por ano, a previsão dessa modelagem é de investimentos médios de 2 bilhões ao ano, multiplicando por 10 nos próximos 10 anos, atingindo 99% da cobertura de água de 5 a 14 anos; 90% da coleta e tratamento de esgoto, de 5 a 20 anos, sem aumento de tarifa (com variação pela inflação), tendo a prestação dos serviços regulada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento - AGENERSA, atendendo às metas, com qualidade e regularidade.

Contestando tais expectativas, vários grupos se manifestam, apontando que enquanto iniciativas para privatizar sistemas de saneamento avançam no Brasil, um estudo indica que esforços para fazer exatamente o inverso - devolver a gestão do tratamento e fornecimento de água às mãos públicas - continua a ser uma tendência global crescente. Em um artigo veiculado pela BBC- Brasil, Carneiro (2017)

pergunta: *“Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento?”*, O artigo se baseia em pesquisa publicada por Satoko Kishimoto, coordenadora para políticas públicas alternativas no Instituto Transnacional (TNI), centro de pesquisas com sede na Holanda. Ela afirma que a reversão vem sendo impulsionada por um leque de problemas recorrentes, entre eles serviços inflacionados, ineficientes e com investimentos insuficientes. De acordo com um mapeamento feito por onze organizações majoritariamente europeias, da virada do milênio para cá foram registrados 267 casos de “remunicipalização”, ou reestatização, de sistemas de água e esgoto. No ano 2000, de acordo com o estudo, só se conheciam três casos. O estudo detalha experiências de cidades que recorreram a privatizações de seus sistemas de água e saneamento nas últimas décadas, mas decidiram voltar atrás - uma longa lista que inclui lugares como Berlim, Paris, Budapeste, Bamako (Mali), Buenos Aires, Maputo (Moçambique) e La Paz. *“Em geral, observamos que as cidades estão voltando atrás porque constataam que as privatizações ou parcerias público-privadas (PPPs) acarretam tarifas muito altas, não cumprem promessas feitas inicialmente e operam com falta de transparência, entre uma série de problemas que vimos caso a caso”*, explica Satoko à BBC Brasil.

Qual o espaço de discricionariedade dos municípios nesse cenário?

Enquanto o debate prossegue com os argumentos contrários ou a favor das novas modelagens e concessões, permanece a questão relativa à efetiva discricionariedade dos municípios para a escolha e definição das formas de gestão do saneamento que consideram mais adequadas a suas realidades específicas.

O Novo Marco estabelece que, em qualquer caso, a participação do município na prestação regionalizada será sempre facultativa. Tal determinação contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, que considera compulsória a integração dos municípios nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Também está previsto que os serviços de saneamento prestados mediante contratos estabelecidos sem regionalização, mesmo os anteriores à nova lei, não poderão receber recursos do orçamento federal ou contratar operação de crédito com entidades federais, o que inviabiliza que os concessionários privados que atuam em apenas um município, ou as autarquias municipais de saneamento, tenham acesso a tais recursos. Ou seja: a participação na regionalização, apesar de aparentemente facultativa, adquiriu um grande reforço.

“a lei não “autoriza” a privatização do serviço, seja por concessão ou PPP, esses formatos já estavam autorizados na legislação anterior.”

Na verdade, a lei não “autoriza” a privatização do serviço, seja por concessão ou PPP, esses formatos já estavam autorizados na legislação anterior. Porém, pela combinação de instrumentos, tais como acesso a crédito e fim dos contratos de programa,

submetendo as concessões à obrigação de licitação, induz a adesão dos municípios às modelagens propostas para as empresas estaduais de saneamento. E essas modelagens incluem a fragmentação das empresas estaduais em blocos, seja para aumentar o número de oportunidades para o setor privado, seja para torna-los viáveis economicamente, obrigando municípios a se adaptarem ao novo regulamento para terem acesso a recursos federais para saneamento. Vale observar que os blocos concebidos não significam conjuntos de municípios contíguos, ou pertencentes a uma mesma bacia hidrográfica, como unidade de planejamento importante com vistas aos recursos hídricos, e nem necessariamente todos aqueles pertencentes à Região Metropolitana,

mas justamente um “mix” capaz de viabilizar os modelos de concessão.

Evidentemente as variações quanto à “autonomia” municipal adquirem conotações diversas, segundo seu porte, localização e capacidade financeira.

Como indicado no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), para os municípios pertencentes às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas, bem como às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445/07 (incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) aplicam-se as diretrizes das modelagens propostas pelo BNDES aos estados.

Os Municípios com Serviços Autônomos de Água e Esgoto – SAAEs já bem estruturados, com importante cobertura e qualidade dos serviços, bem como viabilidade de cobrança de tarifas realistas, não dependerão de financiamentos públicos ou poderão acessá-los por possuir capacidade de pagamento. É interessante observar que esses são justamente os que sempre foram o objeto de desejo das empresas privadas de saneamento básico e, em sua maioria, localizam-se nos estados e áreas mais ricas do país.

Já para os municípios menores, mais pobres, mais distantes e com menor capacidade de geração de receitas por meio do pagamento de tarifas de seus usuários, restará submeter-se às proposições de regionalização e concessões por blocos de municípios. A não concordância na participação nesses blocos os deixaria

totalmente à margem de qualquer linha de financiamento e melhoria de seus sistemas. Mesmo que quisessem concedê-los à iniciativa privada, pela sua escala, não atrairiam isoladamente o interesse dos grupos privados, de olho em oportunidades muito melhores.

De certa maneira, repete-se (em direção inversa), a falta de autonomia municipal do período do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico, desenvolvido pelo governo militar nas décadas de 1960 e 1970, pelo qual, para ter acesso a recursos e projetos para saneamento, os municípios eram “obrigados” a aderir ao modelo proposto, concedendo seus serviços às recém-criadas companhias estaduais de saneamento básico. Àquela época, modelo e escalas estaduais, concessionárias públicas, agora, modelos regionais e concessões privadas.

Resta, portanto, aos municípios aprenderem a exercer, como poder concedente dos serviços, o acompanhamento da implementação das metas previstas em cada contrato, atuando junto às respectivas agências reguladoras, garantindo as prioridades de expansão e melhoria dos sistemas e modicidade tarifária esperada.

Por fim, lembrando que a Agência Nacional de Águas - ANA agora é Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, mantendo a mesma sigla, e que esta passa também a editar normas de referência, com diretrizes para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico em todo o país, fica reforçada a necessidade da atuação das entidades do setor saneamento e das entidades municipalistas com vistas a garantir que os interesses municipais e públicos possam ser preservados junto à edição dessas normas.



**Conte com o apoio do
IBAM para uma gestão eficiente**

**Ainda não é associado IBAM? Entre em contato conosco:
associado@ibam.org.br / (21) 97584-7223**

Referências Bibliográficas

ABES. **Nota de Posicionamento da ABES sobre os vetos à Lei nº 14.026/2020**. Diretoria Nacional da ABES, Brasília, 2020. Disponível em < <http://abes-dn.org.br/?p=37449> > . acesso em 20 fev. 2021.

ABICALIL, Marcos Thadeu. **Uma Nova Agenda para o Saneamento**. In: O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: Perspectivas Futuras, pp. 115-135. Série Modernização do Setor Saneamento, 16. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA, 2002.

ASSEMAE. **Sem debate, Senado aprova privatização do saneamento**. Disponível em < <http://www.assemae.org.br/noticias/item/5824> > . acesso em 18 fev. 2021.

_____. **O Panorama das últimas décadas do saneamento básico brasileiro**. Brasília, DF, 2020 – disponível em < <http://www.assemae.org.br/artigos/itemlist/tag/Artigo> > acesso em 19 fev. 2021

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico; altera (...) e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera (...) e dá outras providências.

BNDES. **BNDES com “S” de Social e de Saneamento: Projetos em curso no BNDES**. Slides apresentados no Fórum Global de Inovação e Tecnologia em Sustentabilidade - FITS sobre Concessões, PPPs e Regulação. Firjan, Rio de Janeiro, 5 Dez. 2019.

_____. **Processos em andamento – Desestatização**. Disponível em < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/processos-em-andamento/> > acesso em 18 fev. 2021.

CARNEIRO, Júlia Dias. **Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento?** In: BBC Brasil, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053> > acesso em 19 fev. 2021.

CORDEIRO, Berenice de Souza. **A Regulamentação do Setor Saneamento no Brasil: entre os constrangimentos do estado capitalista e as possibilidades da política**. In: Anais das Seções Temáticas ANANPUR, Belo Horizonte, 2015.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ: **Nota Técnica dos potenciais impactos à saúde e aos direitos humanos diante do edital de concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos municípios do estado do Rio de Janeiro para o setor privado**. Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2020. Disponível em < https://agora.fiocruz.br/wp-content/uploads/2018/12/NT_Fiocruz_Modelagem_Saneamento-1.pdf > . acesso em 18 fev 2021.

FRANCO, Fernando A. R. **Financiamento de Infraestruturas para Água: o Papel da Regulação.** In: 8º Fórum Mundial da Água, Consórcio APRESENTA: Brasília 2018. Disponível em < <https://observatoriodasaguas.org/baixe-o-livro-do-8o-forum-mundial-da-agua-brasilia-2018-lancamento-do-consorcio-pcj/> > acesso em 20 dez 2020.

Governo do Estado do Rio de Janeiro: **Participações e Estudos Referenciais.** In: Portal da transparência do projeto de universalização do saneamento básico do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em < <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/> e <http://www.rj.gov.br/consultapublica/> > acesso em 18 fev. 2021.

HELLER, Léo; MONTENEGRO, Marcos e SILVA, Edson Aparecido. **A nova lei de saneamento: atiraram no público e acertaram o privado.** Portal UOL Economia, 23/08/2020. Disponível em < <https://economia.uol.com.br/colunas/2020/08/23/a-nova-lei-de-saneamento-atiraram-no-publico-e-acertaram-o-privado.htm> > acesso em 24 ago. 2020.

O GLOBO. **Bolsonaro sanciona com vetos novo marco legal do saneamento básico.** Brasília, 15/07/2020. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/15/bolsonaro-sanciona-novo-marco-legal-do-saneamento-basico.ghtml> > acesso em 20/07/2020.

_____. G1 ECONOMIA. **24 estados precisam aumentar investimentos em saneamento para atingir metas da nova lei do setor.** Disponível em < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/24/24-estados-precisam-aumentar-investimentos-em-saneamento-para-atingir-metas-da-nova-lei-do-setor.ghtml> > acesso em 20 dez. 2020.

JOTA INFO: **Marco legal do saneamento básico é inconstitucional e coage municípios –** disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/marco-legal-do-saneamento-basico-e-inconstitucional-e-coage-municipios-05112020> > acesso em 20 dez. 2020.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. **Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico.** In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Berenice de Souza Cordeiro (Org.). Brasília: Editora, 2009, pp. 146-162, V.1

RAMOS, Marilene – live **Brasil amanhã: encontros virtuais em tempos de pandemia.** Brasil Amanhã #49. Rio de Janeiro, 04/set./2020. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=1HbfYfBKODA> > acesso em 18 fev.2021.

REBOB - REDE BRASIL DE ORGANISMOS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. **Especialistas debatem o novo marco do saneamento e os impactos na gestão dos recursos hídricos,** em 16/08/2020. Disponível em < <http://www.engeplus.com.br/noticia/geral/2020/especialistas-debatem-o-novo-marco-do-saneamento-e-os-impactos-na-gestao-dos-recursos-hidricos> > acesso em 20 fev.2021.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. **O que esperar do Novo Marco Legal do Saneamento Básico?** Disponível em < http://manesco.com.br/pca/arquivos/c950fa05cb6f17d024110737c9354ecc_b7e313aa-f43a-438c-b4c8-3c8a16dd84ca.jpg > acesso em 17 jul 2020.

PEIXOTO, João Batista. **Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento.** In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) Prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Berenice de Souza Cordeiro (coord). Brasília: Editora, 2009, pp. 497-508, v.3.

ZVEIBIL, Victor Zular. **A Reforma do Estado e o Setor Saneamento:** uma trajetória incompleta. Tese de Doutorado submetida e aprovada pela Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/Fiocruz, RJ, 2003. Disponível em https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/4535/2/ve_Victor_Zular_ENSP_2003.

_____. **Saneamento Básico: Novas oportunidades para os municípios.** In: Revista de Administração Municipal – RAM – IBAM, ano 53, nº 265. Disponível em < <http://lam.ibam.org.br/download.asp?area=4&arq=03-saneamento265.pdf> > acesso em 20 fev. 2021.

_____. e ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **A Relação Titular-prestador na Contratação dos Serviços de Saneamento Básico.** In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) Prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Berenice de Souza Cordeiro (coord). Brasília: Editora, 2009, pp. 469-485, v.3.



Entrevista

OS ODS E A CONSTRUÇÃO DO FUTURO DAS CIDADES

Alberto Lopes

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e adotados pelos estados membros que, como o Brasil, o ratificaram, ganharam enorme relevância como marco das políticas públicas nacionais e locais de desenvolvimento com perspectiva de resultados globais.

No caso brasileiro, dada a enorme profusão de competências atribuídas aos entes federados no país (União, Estados e Distrito Federal e os Municípios), incluindo as competências comuns e concorrentes, o êxito da implementação dos ODS depende largamente de uma ação cooperativa e interfederativa. Porém, nos meios urbanos o protagonismo da esfera local de governo é decisivo para a implementação dos ODS. A concentração nas cidades de população, funções produtivas, infraestruturas, serviços públicos e espaços construídos acaba por pressionar o meio natural e as condições de vida da população mais vulnerável ao limite, com injustiças, exclusões e perdas de qualidade do ambiente urbano para todos.

O urbanista Alberto Costa Lopes, da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM, é o entrevistado nesta edição da revista para tratar do assunto.

RAM: Qual o propósito e a abrangência dos ODS?

Alberto Lopes: Os ODS resultaram da evolução dos debates e da avaliação crítica sobre a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento nos diversos países do mundo. O que vigorava antes eram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), tratando de temas como combate à pobreza, direitos humanos, meio ambiente e melhoria das cidades. A evolução dos ODM para os ODS representou a incorporação de outros assuntos, tanto das agências especializadas das Nações Unidas quanto dos governos nacionais, tendo as cidades como laboratório de observação e de experimentação prática sobre os caminhos a seguir.

A idéia central dos ODS é abordar e empreender esforços pelo desenvolvimento a partir de uma



Alberto Costa Lopes, arquiteto e urbanista da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM

visão integrada, articulada, complementar e simultânea em diferentes escalas e contextos geográficos, sociais e políticos, baseados em uma agenda de princípios universais sobre a condição humana no planeta. Os Objetivos visam também promover justiça e condições de governo e de paz nos diversos lugares do mundo. São 17 Objetivos que, no seu conjunto, reúnem 169 metas a serem atingidas no ano de 2030.



Saiba mais em:

- odsbrasil.gov.br
- agenda2030.org.br
- brasil.un.org/PT-br/sdgs

RAM: Considerando a enorme quantidade e diversidade de contextos dos países e das cidades em todo o mundo, para alguns adotar metas globais universais como as dos ODS poderia parecer forçado. O que justifica adotar um estatuto de aplicação mundial e local como esse?

Alberto Lopes: O momento não poderia ser mais oportuno para entender isso. Observemos o que a pandemia da Covid-19 nos revelou em termos das fortes conexões e interdependências globais e mesmo interpessoais que tínhamos e não nos dávamos conta na sua totalidade. Foi preciso que todos os mais de sete bilhões de habitantes do planeta, dos países e das cidades estivessem submetidos no seu mais íntimo cotidiano à mesma ameaça e às mesmas

exigências de superação para que medidas globais de prevenção e resposta pudessem ser adotadas. A pandemia teve também um papel pedagógico na revelação dos mais vulneráveis e das nossas maiores fragilidades locais para enfrentar desafios globais que expõem as cidades a ameaças que precisam ser enfrentadas com outros modelos e padrões urbanos e de organização da vida comunitária. De fato, sou daqueles que consideram que a pandemia não trouxe nada de novo em termos dos desafios das cidades, senão acentuou o que já sabíamos sobre prioridades e demandas históricas dirigidas aos governos, às empresas, à sociedade civil e à cidadania em geral.

O mesmo pode-se dizer, por exemplo, sobre o que já experimentamos a partir dos fenômenos climáticos globais, das intensas trocas comerciais intercontinentais que conectam e criam dependências entre as economias ou das grandes migrações forçadas que vêm gerando hordas de imigrantes e refugiados pelo mundo. Basta observar como muitos administradores de cidades têm reagido com êxito a esses fenômenos cujos problemas no destino precisam também ser equacionados na origem e como o mundo está cada vez mais interconectado e interdependente.

Mas, por outro lado, a pandemia tornou evidente também o quanto os avanços do conhecimento e das comunicações globais podem servir para gerar respostas rápidas a populações e cidades mais expostas e vulneráveis em busca de equidade, sustentabilidade e resiliência. Não se trata de seguir somente dissecando problemas e apontando culpados pelas mazelas do mundo, mas de agir propositivamente na construção de uma agenda comum a partir da qual todos ganhem com a inserção de todos. Pelo menos no caso brasileiro, ficou claro também que os governos subnacionais de estados e municípios podem encontrar respostas locais próprias ou se lançar na chamada paradiplomacia para agilizar respostas urgentes à população e mesmo construir parcerias estratégicas e ter acesso a recursos internacionais (ODS 17).

Cabe então a nós repetir o velho axioma do “pensar globalmente e agir localmente”, mas também pensar localmente e agir globalmente.

RAM: Apesar da enorme abrangência dos ODS, particularmente no caso do Brasil, cada vez mais urbanizado e com um padrão de metropolização, são esperadas respostas decisivas nas e das cidades. Isso faz dos governos locais protagonistas decisivos para atingirmos os objetivos e suas metas nos meios urbanos. Se tivéssemos que priorizar alguns poucos ODS para concentrarmos os esforços pela sustentabilidade urbana, quais seriam eles?

Alberto Lopes: Devemos sempre enfatizar que todos os ODS expressam alguma relação entre si e com as cidades. Mas, se quisermos destacar os mais estratégicos e capazes de desencadear mudanças nos meios urbanos que também derivem ou dependam dos demais, seriam, na ordem de sua numeração, os ODS 6, 8, 11 e 13.



Se observarmos a epígrafe que define cada um dos ODS veremos que o 11 é o único que contém a palavra cidades (além da expressão genérica de assentamentos humanos). De fato, todos os outros ODS ou não localizam a ação esperada em nenhuma escala ou espaço ou se referem genericamente a todos os lugares (ODS 1);

oceanos, mares e recursos marinhos (ODS 14); ou fatos do meio natural ligados à vida terrestre (ODS 15). A maioria dos ODS é dirigida “a todos”, em busca da universalidade dos avanços do desenvolvimento e se referindo, por exemplo, às políticas de gênero (ODS 5) ou de combate a todas as manifestações de desigualdade (ODS 10). Aliás, ficou conhecida nos meios atuantes na implementação dos ODS a expressão “não deixar ninguém para trás”.

RAM: Poderia então comentar cada um desses ODS mais ligados às cidades?

Alberto Lopes: O ODS 11 propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Observo que aqui a inclusão pressupõe acesso a toda a cidade, no seu conjunto, com destaque para oportunidades de trabalho digno, moradia adequada, mobilidade, infraestruturas e serviços públicos, espaços públicos acolhedores, patrimônio cultural e ambiente urbano saudável numa perspectiva de sustentabilidade e de resiliência. No tema da moradia de interesse social, o Brasil adquiriu experiência reconhecida internacionalmente, mas que recentemente vem sendo ignorada nas políticas públicas nacionais e precisa urgentemente ser recuperada para garantir melhores condições de habitação à população mais pobre.

Aparentemente, tanto a epígrafe quanto as metas do ODS 11 expressariam uma falta de foco, mas é justamente a abordagem multisetorial e integrada de ações que poderá ter êxito. Muitas cidades brasileiras já desenvolveram boas práticas que atendem pontualmente a várias expectativas expressas nas metas. A visão integrada, segundo o novo paradigma proposto pelos ODS, é que ainda está pouco assimilada nas políticas, instrumentos e mecanismos de ação dos governos locais. O Estatuto da Cidade (2001) e o Estatuto da Metrópole (2015) foram saudados como importantes avanços na legislação federal para fortalecer as políticas urbanas, mas enfrentam resistências para a sua implementação integral nas cidades brasileiras.

O ODS 6 visa assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos. No Brasil, como é sabido, esse constitui um déficit dos mais distantes das metas de universalização almejadas, com múltiplas relações com a saúde, o meio ambiente e a produtividade geral das cidades. A disponibilidade da água pode ser garantida por vários meios, protegendo-se mananciais por leis, fiscalização e mecanismos como pagamento por serviços ambientais, mas também pela conservação através da redução das enormes perdas verificadas nos sistemas urbanos de abastecimento de água do país. O saneamento está relacionado no ODS 6 aos serviços de esgotamento sanitário. Mas, para além da necessidade da coleta universal correta dos esgotos, nos vemos diante de um déficit gigantesco no destino final dos dejetos. Quem sabe, a mudança de paradigma que poderia ser feita seria remunerar os serviços e empresas de saneamento não pela água tratada que enviam aos domicílios, mas pelo volume de esgotos que tratam e reutilizam corretamente. Na pior das hipóteses, poderíamos criar uma fórmula de remuneração que associasse esses dois pólos da produção da água e do destino dos esgotos.

O ODS 8 busca promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Esse ODS talvez seja o de maiores conexões com os demais, estando fortemente conectado ao ODS 1 (pobreza), 2 (fome), 4 (educação), 5 (gênero), 9 (indústria e infraestrutura), 10 (desigualdade), 12 (consumo e produção), para não citar todos. Dado o perfil, a escala e as potencialidades da grande maioria dos municípios brasileiros, na esfera local é possível promover amplamente as metas desse Objetivo priorizando iniciativas locais e reduzindo a necessidade de compras externas de insumos e valorizando o próprio consumo local. Nas cidades, a própria legislação urbanística e os mecanismos da chamada extrafiscalidade podem estimular a adesão dos produtores a esse ODS, inclusive nas áreas rurais e vizinhanças produtivas das cidades, como ocorre mais no Sul do país. No conjunto do território do Brasil caberia ainda buscar

as metas do ODS 8 de baixo pra cima da rede urbana, a partir das pequenas localidades e oportunidades para uma reforma agrária sustentável onde se verifiquem os indicadores mais baixos de desenvolvimento.

A segunda meta dos ODS 8 destaca a importância de fomentar a diversificação econômica e estimular produções de maior valor agregado e intensivas de utilização de mão de obra. Em qualquer caso, na perspectiva da sustentabilidade, a redução de emissões e pressões em geral sobre o meio ambiente, além do gerenciamento correto de efluentes e resíduos gerados nas produções, devem ser consideradas. Vale observar que o ambiente social e a configuração da cidade e do território municipal tendem a ser fortemente influenciados pelos fatores alinhados no ODS 8.

Para atender ao ODS 13, que trata de medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, os governos locais podem promover tanto medidas de mitigação quanto de adaptação, sabendo-se que algumas medidas podem atender a ambas as estratégias. A primeira providência deverá ser gerar um perfil da cidade e do município com base em dados científicos e conhecimento popular sobre emissões a mitigar e adaptações indispensáveis a ameaças que não poderão ser evitadas frente a eventuais vulnerabilidades. Pelo menos aqueles quase mil municípios que já vêm sendo monitorados pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) devem adotar medidas inadiáveis no assunto. Do mesmo modo, cabe adaptar a exposição das nossas quase quatrocentas cidades costeiras à erosão da linha de costa frente à elevação em curso do nível do mar. Isso exige decisões firmes e inadiáveis para rever erros e irregularidades do passado no litoral e adaptar a configuração urbanística das frentes de ocupação urbana junto às praias, lagoas, baías e outras figuras da geografia litorânea do país.

Mas o ODS 13 aponta também para muitos outros setores de vida nas cidades. Uma das medidas esperadas é reduzir a

impermeabilização do solo urbano a partir do conceito de “cidade esponja” na drenagem urbana, adotando-se soluções baseadas na natureza para os projetos de urbanização que reduzam enchentes e inundações e melhorem a relação entre espaços naturais e construídos. Combinado com o ODS 7, o ODS 13 exige a indispensável transição da matriz energética do país e suas possibilidades e oportunidades para a adoção mais de energias renováveis e de baixo impacto nas cidades. As medidas nesse campo podem ir desde a revisão dos códigos de obras e edificações, para induzir à maior eficiência energética nas construções, até mudanças no padrão da iluminação pública. No setor de saúde, devem ser avaliados cenários sobre um possível novo perfil das demandas ao setor que a mudança climática provocará em cada lugar. Na agricultura, incluindo a agricultura urbana, identificada com a sustentabilidade, devem ser avaliadas possíveis mudanças nas aptidões do solo e os avanços que a engenharia genética hoje permite para adaptação. Finalmente, vale destacar a importância de proteção da biodiversidade e dos ecossistemas ligados à vida terrestre (ODS 15), incluindo os manguezais, que são responsáveis por importantes serviços ambientais prestados também às cidades e suas populações.

RAM: Mesmo diante da grande abrangência programática dos ODS, sabe-se que outras importantes agendas globais aprovadas na mesma época e no mesmo contexto da cooperação multilateral têm importantes complementaridades com os ODS. Poderia comentar um pouco sobre essas agendas?

Alberto Lopes: São pelo menos três as outras agendas globais contemporâneas dos ODS que o reforçam e o complementam: a Nova Agenda Urbana (NAU); o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres e o Acordo de Paris sobre Mudança do Clima.



IMPLEMENTANDO
A NOVA
AGENDA URBANA

A NAU, aprovada no âmbito da Conferência do Habitat III, realizada em Quito, em 2016, prevê o cumprimento de metas em quatro eixos concentrados em competências forte ou exclusivamente identificadas com os municípios: 1) políticas urbanas; 2) legislação, regras e regulamentos urbanos; 3) projeto e desenho urbano; 4) economia urbana e finanças municipais. Além disso, a NAU, diferente dos estatutos que a antecederam que tratavam da habitação e seu entorno, coloca a cidade, no seu conjunto, como escala para pensar, administrar e melhorar os meios de vida urbanos para a população.



Conferência das Nações
Unidas sobre Redução de
Riscos de Desastres
2015 Sendai, Japão

O Marco de Sendai busca orientar a redução de vulnerabilidades do meio natural e construído e das populações sujeitas às suas condições, evitando que ameaças, muitas vezes fora do nosso controle, gerem situações de risco que levem a perdas de vidas, de patrimônio e de bens públicos. Trata-se de um marco de referência adicional que reforça e detalha a necessidade de medidas preconizadas, sobretudo no ODS 13.



O Acordo de Paris visa, antes de tudo, promover a mitigação da emissão de gases de efeito estufa, causadores do aquecimento global e seus impactos na alimentação, saúde, organização territorial e urbana e outros domínios da vida humana no planeta. Visa também a adoção de medidas de adaptação que não poderão ser evitadas mesmo com o êxito das metas de mitigação.

Todas essas agendas, ratificadas pelo Brasil, exigem uma firme adesão da federação brasileira, com grande apelo à ação decisiva dos municípios.

RAM: Que instrumentos efetivos dispõem os municípios para enquadrar os ODS nas suas políticas, ações e investimentos?

Alberto Lopes: Esses instrumentos são muitos. Para ficarmos somente com a atenção àqueles ODS mais diretamente relacionados ao projeto e ao controle da urbanização, cabe citar os Planos Diretores e outros instrumentos urbanísticos e edílios específicos, como as leis de parcelamento do solo urbano, perímetros urbanos, uso e ocupação do solo urbano, códigos de obras e edificações, além de outros. Há também vários planos setoriais que podem apoiar a implementação dos ODS, como os Planos Municipais de Saneamento Básico, de Resíduos Sólidos, de Mobilidade Urbana e os de Habitação de Interesse Social. Além dos planos locais, o município deve também inserir a Agenda 2030 dos ODS nos diversos tipos de obras que realiza diretamente no espaço das cidades, como abertura de vias, construção e equipamento de espaços públicos.

Falta também uma melhor articulação entre diferentes instrumentos de ordenamento territorial das esferas federal, estadual e municipal. Refiro-me a planos de bacias hidrográficas, zoneamentos ecológico-econômicos, planos metropolitanos e outros.

A exemplo de algumas prefeituras no Brasil, cabe aos Executivos Municipais procurarem internalizar as metas dos ODS nas suas próprias práticas internas. É importante enfatizar a oportunidade de elaboração das peças do orçamento público de modo a incluir as prioridades da cidade e do município frente aos seus desafios nos ODS. O município pode também colaborar no atendimento das metas de alguns ODS orientando suas compras públicas para a aquisição de produtos e serviços que estimulem a geração de emprego local, reduzam impactos ambientais, adotem tecnologias inovadoras com baixo impacto ambiental. Esse é um papel indutor de mudanças que o município não deve abrir mão. Tanto as instalações da sede do Executivo Municipal quanto dos equipamentos públicos de atendimento à população, como escolas e unidades de saúde, devem ser vitrines de um padrão de sustentabilidade a ser seguido. É fácil também perceber o extraordinário apelo dos ODS e de outras agendas globais afins às políticas de educação (tema do ODS 4) em todos os níveis para formar consciência e estimular o protagonismo das gerações atuais e futuras.

Finalmente, a iniciativa do município pressupõe ações não somente do Executivo, via Prefeitura, como também do Legislativo, via Câmara de Vereadores. No caso das Câmaras, o mínimo que podem fazer é instalar uma comissão de trabalho para acompanhar e colaborar na implementação dos ODS.

RAM: Com metas para o ano de 2030, passados mais de cinco anos da aprovação e das expectativas de ação geradas, como vem sendo feito o monitoramento da implementação dos ODS?

Alberto Lopes: O surgimento em 2015 dos ODS e, particularmente, das suas metas, encontrou cada país e cada cidade em uma posição relativa

frente a indicadores de excelência desejáveis e disponíveis nos diversos temas e nas diversas frentes das políticas públicas. Cada país, como no Brasil, foi estimulado a criar comissões e outras instâncias e mecanismos de mobilização de governos e da sociedade civil. Instituições e organismos do governo nacional, como o IBGE, foram chamados a produzir indicadores e a orientar a sua difusão e utilização em outras esferas de ação, notadamente junto aos governos locais.

A partir do primeiro registro dos indicadores locais foi possível construir um quadro de prioridades de ação, mobilizando-se recursos, instrumentos e atores competentes ou afins aos desafios a enfrentar. Para isso foi importante considerar, no contexto de cada cidade, o tamanho e as características de distribuição de sua população no território municipal, inserção em cada um dos seis biomas brasileiros, indicadores de qualidade de vida e econômico-financeiros, inserção em figuras territoriais específicas (regiões metropolitanas, bacias hidrográficas, zonas de mineração ou zonas industriais, matriz produtiva ou função produtiva predominante, florestas, circuitos de cidades históricas, linhas de costa, e assim por diante). Agências da cooperação multilateral e bilateral vêm também colaborando nesse esforço. Porém, na maioria das cidades brasileiras esses instrumentos de monitoramento ainda são poucos.

Tudo indica que o tempo histórico se acelerou, tornando o curto prazo uma armadilha para administradores e planejadores. O planejamento das cidades ganha importância crescente, mas exigindo a convocação participativa de muitos, em detrimento do planejador demiurgo que antes supúnhamos que poderia definir tudo sozinho. Quem sabe mesmo a própria identidade do urbanista tenha evoluído para uma atuação de caráter mais epistemológico do que a de um especialista. Afinal, antes dos urbanistas quem planejava cidade eram engenheiros militares ou civis, artistas, médicos sanitários, cartógrafos, conforme o desafio da época. O desafio agora é outro.

O momento exige também um novo paradigma para a organização interna das funções de governo, particularmente nas Prefeituras Municipais. Afinal, o sucesso da cidade espanhola de Vitoria-Gasteiz em busca de sustentabilidade começou exatamente pela reorganização da estrutura da administração da cidade, agrupando funções e favorecendo a agenda contemporânea de políticas públicas expressa nos ODS. E, no Brasil, também cresce o número de Prefeituras que adotam estruturas de organização interna que favorecem a aplicação dos princípios da Agenda 2030 dos ODS. A tônica dessa mudança tem sido a criação de secretarias específicas, coordenadorias de integração ou mesmo laboratórios de planejamento e elaboração de projetos multisetoriais.

RAM: O que se pode esperar do futuro das cidades brasileiras diante da posição atual dos indicadores do país em relação às expectativas com a aplicação dos ODS?

Alberto Lopes: Para ser teoricamente e cientificamente honesto, devo dizer inicialmente que, como conceito, a sustentabilidade total tende a ser um mito. A cidade foi inventada há cerca de doze mil anos quase como uma negação da natureza e no auge histórico recente da industrialização e da urbanização do planeta e do nosso país chegou a ser criminosamente pensada segundo uma equação na qual mais concreto e menos natureza seria sinal de progresso. Nesse processo, a desigualdade e a exclusão social foram também assumidas como naturais e funcionais a discursos e teorias de desenvolvimento que não se sustentam mais. Creio que o ideário e a força dominante presente na população brasileira nos tornam aptos não só a aderir aos ODS, mas também colaborar com a efetiva realização de suas metas.

De fato, no espírito geral dos ODS nenhuma cidade será 100% sustentável, mas a busca firme e decidida por esse indicador de excelência deve animar nossos espíritos, nossas políticas e nossas ações, como uma atitude de escolha e de resistência. O mito das edificações

totalmente auto-suficientes como unidades urbanas autônomas em energia, alimentação, abastecimento de água e solução para seus efluentes e rejeitos também terá seus limites. Porém, basta observar as mudanças que muitas cidades e países vêm promovendo pelo mundo para constatar o que é possível atingir.

A organização da vida institucional, político partidária e eleitoral do país tende também a influenciar fortemente a formação de um ambiente de governação que favoreça ou dificulte o cumprimento dos objetivos e metas dos ODS. De todo modo, mesmo em países considerados dos mais democráticos e desenvolvidos onde recentemente o governo nacional cruzou os braços à Agenda 2030 dos ODS e outros acordos internacionais importantes, como o da mudança do clima, os governos locais vieram dando exemplos notáveis sobre como as cidades podem reverter aquele velho padrão que conhecemos. Mais do que isso, a economia que, ao contrário do que alguns pensam, não é uma ciência, tampouco uma ciência matemática, vem se assumindo como uma economia política que propõe escolhas a partir de uma equação de valores.

O que poderia ocorrer de pior nas cidades brasileiras seria que apenas algumas frações e ambientes muito exclusivos das cidades assumissem alguns padrões de excelência preconizados em alguns dos ODS, deixando de lado um rastro de guetos de exclusões e desigualdades socioambientais que procuram ser enfrentados em outros ODS. Esse seria o filme que já vimos na formação urbana e nos movimentos sociais do Brasil.

Caberá aos jovens que no futuro poderão avaliar nossa atitude no presente empunhar bandeiras e apontar o rumo. Aqueles jovens do movimento mundial da Greve pelo Clima (*Strike for Climate*), que incorpora muitos dos princípios dos ODS e é liderado por uma adolescente sueca com muitos adeptos no Brasil, daqui a 50 anos serão os idosos do futuro e parecem já ter feito as suas escolhas. De resto, cabe a todos escolhermos em que tipo de mundo e de cidades queremos continuar a viver.

Cursos Autoinstrucionais na Faculdade IBAM



Gestão de Pessoas



Processo e
Técnica Legislativa



Gestão do Sistema de
Iluminação Pública



Gestão
Tributária Municipal



Políticas Públicas e
Governo Local

Clique aqui e
conheça nossos cursos

Parecer

A revisão do Código de Obras requer estudos de equipe técnica multidisciplinar

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna

Ementa

PU - Política Urbana - Código de Obras. Revisão. Comentários.

Consulta

Diz uma Câmara que o Município está revendo o Código de Obras e solicita receber estudos sobre o assunto.

Parecer

Assim dispõe a Constituição da República:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O planejamento urbano dá-se, comumente, através de um Plano Diretor, que estabelece as diretrizes gerais de ordenamento e crescimento da cidade, desdobrando-se em normas específicas sobre parcelamentos e loteamentos, uso e ocupação do solo, e obras.

A competência do Município para legislar sobre tais assuntos é plena, ressalvada a da União para instituir diretrizes, de âmbito geral, para o desenvolvimento urbano (CF, art. 21, XX), cabendo ao Município aprovar os planos diretores, que é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (CF, art. 182).

O parcelamento do solo corresponde à subdivisão das áreas de terra em módulos menores. Pode assumir a forma de simples desmembramento, que não inclui atos de

urbanização e pode se dar sob a forma de loteamento, que abrange a abertura de vias e logradouros, a implantação de infraestrutura urbana e a reserva de áreas para equipamentos urbanos e comunitários, obedecida a Lei nº 6.766/79 e as disposições locais a respeito.

A legislação de uso e ocupação do solo trata dos diversos usos conformes, desconformes, tolerados ou proibidos para as diversas áreas da cidade, segundo as diretrizes do Plano Diretor, de modo a compatibilizar as funções de morar, trabalhar ou praticar o lazer. Desse modo, divide-se a cidade em zonas predominantemente residenciais ou comerciais, por exemplo, assim como se define aquelas zonas próprias para uso industrial.

Já o Código de Obras determina as condições para aprovação dos projetos de construção e da sua realização, estabelecendo regras relativas às construções segundo a sua destinação e dispondo sobre a posição das construções no terreno, sobre os sistemas de ventilação, as fundações, as coberturas, as fachadas, os corpos

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna: Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: fortuna.joi@gmail.com

em balanço, as marquises, as áreas mínimas dos compartimentos, as instalações elétricas e hidráulicas e demais regras pertinentes.

No que se refere ao uso do solo, as legislações urbanísticas distinguem o uso residencial (unifamiliar ou multifamiliar em uma ou mais construções por lote, agrupadas vertical ou horizontalmente), o comercial (varejista de âmbito local, varejista diversificado, atacadista), o de serviços (locais, diversificados ou especiais), o industrial (indústrias caseiras, não poluentes, poluentes, incompatíveis com outros usos), o uso institucional (de âmbito local, diversificado, especial), além de outros usos. As diferentes categorias de uso podem ser entrelaçadas ou exclusivas, dependendo do porte da cidade, da sua distribuição no espaço, dos usos já existentes, do sistema viário e de transportes, da existência de áreas livres, da distribuição dos equipamentos de infraestrutura e demais condicionantes que informam o planejamento, consubstanciado no plano diretor que, em última análise, deve congrega as regras para a cidade que se deseja no futuro.

Conforme anota José Afonso da Silva, as normas sobre zoneamento e uso do solo devem ser

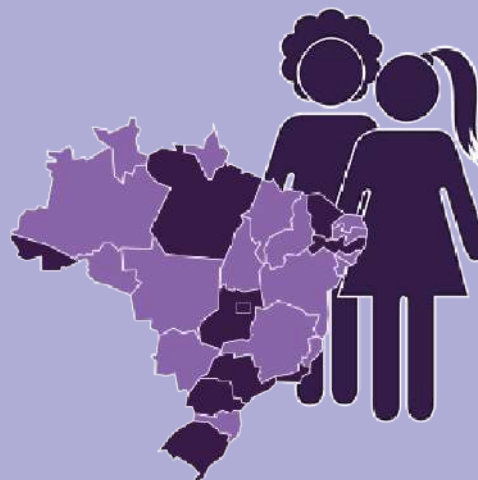
objeto de lei em sentido estrito, já que se referem a limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir, estabelecidas em face do interesse público (cf. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1981. p. 299).

O Código de Obras varia de acordo com cada Município e possui as normas técnicas para as construções. Ali também estão definidos a metodologia para fiscalização da execução destas obras e aplicação de eventuais penalidades no caso de descumprimento da lei. A propósito do tema o IBAM elaborou um Guia Técnico em conjunto com o PROCEL-EDIFICA, disponível para consulta em http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_codigo_obras_1.pdf, com rico e farto material que poderá orientar o consulente. Pode o consulente, ainda, consultar códigos de obras de municípios com as mesmas características ou do mesmo porte do Município em que funciona ou de outros municípios, o que encontra-se facilmente, quer buscando "código de obras" na internet ou nas páginas das câmaras municipais, município por município. Alternativamente, o IBAM, através de contratação específica, pode prestar assistência técnica para a revisão do Código de Obras em questão, por meio de equipe técnica multidisciplinar.

IBAM apresenta os resultados do Projeto de Atendimento às Adolescentes em Privação de Liberdade

Estruturado em três etapas o projeto foi iniciado com o diagnóstico sobre o atendimento às adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação em 10 cidades brasileiras, por meio de diálogos com representantes do SINASE e sujeitos atendidos.

Clique aqui e
conheça os resultados



Parecer

A necessidade de observância do processo participativo para a alteração do perímetro urbano

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Ementa

PU - Política Urbana - Plano Diretor. Perímetro urbano. Procedimentos para alteração. Necessidade de estudos técnicos, processo participativo e observância das diretrizes e regras do Plano Diretor vigente. Alteração do perímetro antes da aprovação de novo plano diretor já finalizado, mas não submetido ao Legislativo. Violação dos princípios da legalidade e eficiência. Inconstitucionalidade e ilegalidade. Estatuto da Cidade.

Consulta

A Câmara de Vereadores consulta a respeito do plano diretor e da lei de perímetro urbano.

Esclarece que o Poder Executivo enviou no início da legislatura a revisão do plano diretor, uma vez que o mesmo foi elaborado há mais de dez anos, no entanto, o retirou e não mais o enviou.

Estão enviando a Câmara Projeto de Lei para incluir algumas áreas no perímetro urbano, justificam que o Município previu como áreas de expansão urbana as áreas contíguas à área já urbanizada, de acordo com as necessidades de habitação do Município, alegam ainda que estão dispensados de apresentar os requisitos do art. 42-B, em face do § 2º.

Não apresentaram nenhum documento que demonstre a realização de audiências públicas ou qualquer outro documento. Essas áreas se destinam a criação de futuros loteamentos no município, quando o mesmo vem passando por um momento crítico por falta de água.

Diante do exposto pergunta:

1 - O Município pode alterar a Lei do Perímetro Urbano a seu bel prazer, sem ouvir a população, sem estudos etc?

1.1 - Essa alteração pode ser feita de maneira independente, desvinculada da alteração no Plano Diretor?

2- Quando se consideram cumpridos os requisitos do art. 42-B e § 2º e o Município desvinculado de qualquer obrigação, sendo que consta de mais de 10 (dez) a elaboração do Plano Diretor e não há no Plano Diretor qualquer estudo que demonstre para onde a cidade deve crescer.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues: Advogado e
Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Parecer

De início, é preciso ressaltar que o plano diretor é o instrumento que traz as diretrizes de orientação da política urbana municipal, contendo também regras sobre o uso do solo urbano, sobre os instrumentos de ordenação do território e sobre a função social da propriedade urbana. Além disso, o plano diretor orientará o próprio processo de planejamento urbano e a gestão democrática da cidade. Neste sentido, o plano deve ser atualizado periodicamente para refletir as necessidades presentes da cidade, nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a *lei suprema e geral* que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 539.)

Como lei suprema e geral, devemos entender que todas as leis urbanísticas e mesmo as ações públicas devem obediência ao plano diretor. No campo normativo, o Estatuto da Cidade - EC, Lei n. 10.257/2001, estabelece que:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua

implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Como se vê, o Estatuto da Cidade consagra o plano diretor como o instrumento básico da política urbana, cumprindo destacar que o plano engloba todo o território municipal, sejam as áreas urbanas ou rurais, devendo o plano ser revisto a cada dez anos em processo participativo, tanto durante sua elaboração pelo Executivo, quanto durante sua apreciação pelo Legislativo.

Desta forma, a alteração do perímetro urbano, como indagado na consulta, deve ser feita em consonância com as diretrizes do plano diretor vigente, tendo ou não passado o prazo de 10 anos de sua edição. A necessidade e de revisão decenal do plano diretor não retira a validade do plano aprovado por lei há mais de 10 anos, que continua em vigor até que outra lei venha modificá-lo ou revogá-lo.

No caso desta consulta, o Plano Diretor foi aprovado pela Lei Complementar n. 17/2008, não tendo sido localizada legislação alteradora do Plano. Na análise de seus princípios e objetivos, verifica-se que o PD de 2008 consignou que o perímetro urbano (e a lei que o institui) é um dos instrumentos da política urbana (art. 7º, II), não trazendo mais disciplina sobre o perímetro em si, indicando como objetivo geral da política urbana evitar ocupação desordenada do território e evitar vazios urbanos (art. 10, "e").

A alteração do perímetro urbano é tarefa complexa, que envolve a obrigatoriedade de prestação de serviços público nas novas localidades, bem como no incremento das atividades administrativas de licenciamento e fiscalização. A preocupação com a preservação ambiental, com o risco de desastres e com a

habitação deve estar presente na alteração do perímetro urbano. Em 2012, em razão das necessidades de incluir o estudo de risco de desastres no planejamento urbano, foi alterado o Estatuto da Cidade para disciplinar a alteração do perímetro urbano, confira-se:

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: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Da leitura deste artigo é possível observar que a delimitação do perímetro urbano (inciso I) deve ser acompanhada de estudos técnicos e da indicação de fragilidades ambientais e consequentes restrições (inciso II), das diretrizes para infraestrutura (inciso III), dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo (inciso IV), das áreas para habitação de interesse social (inciso V), dos instrumentos de proteção ao patrimônio (inciso VI) e dos instrumentos de justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização (inciso VII). Em relação aos estudos técnicos, é certo que, durante o processo de elaboração de um plano diretor, tais estudos foram realizados e fundamentam, assim, a fixação de um novo perímetro urbano, ou orientam para que, no futuro, ocorrendo condições previamente dadas pelo PD, a lei de perímetro possa ser alterada. Por isso o Estatuto dispensa a realização de estudos se for o próprio plano diretor que fixar o perímetro ou se for lei posterior que esteja em consonância com os estudos realizados por ocasião do PD e com as diretrizes e regras nele estabelecidas.

Assim, o próprio plano diretor pode trazer a definição do perímetro urbano, pode ratificar lei anterior que delimite o perímetro ou pode, como ocorreu no Município consulente em 2008, deixar para lei posterior a fixação do perímetro, o que se deu em 2011 através da Lei Complementar n. 53/2011.

Como já foi dito, a fixação do perímetro urbano deve ser feita em observância aos objetivos e diretrizes do plano diretor e, em razão de se tratar de assunto de planejamento municipal e direito urbanístico, deve observar o processo participativo em sua elaboração, tanto por força da Constituição Federal que, no artigo 29, XII assegura a participação de associações representativas no planejamento municipal, quanto pelo Estatuto da Cidade, art.s 2º, II e 43, II, este que assegura a realização de debates, audiências e consultas públicas. O próprio Plano Diretor do Município consulente indica o planejamento a gestão democráticos como objetivo da política urbana municipal (art. 10, "h").

Logo, o projeto de lei que venha definir novo perímetro ou mesmo apenas alterar para incluir uma pequena área, deve apresentar os estudos técnicos exigidos pelo artigo 42-B do Estatuto da Cidade, deve observar os objetivos e diretrizes do plano diretor e realizar o processo participativo, durante o processo de elaboração do projeto de lei e durante sua tramitação na Câmara.

No caso em tela, a partir dos dados fornecidos na consulta, que não encaminhou o texto do projeto de lei, ao que tudo indica, não foram realizados estudos técnicos e nem observado o processo participativo. A partir da leitura do Plano Diretor vigente, Lei Complementar n. 17/2008, não se vislumbrou elementos que permitam a ampliação do perímetro urbano 23 anos depois. Mais do que isso, consta que foram realizados estudos para um novo plano diretor, concluído em 2019, como informa a consulente e como consta da certidão de conclusão de trabalho no sítio eletrônico do Município.

Ora, por algum motivo, o Executivo encaminhou e depois retirou o projeto de lei para aprovação do novo plano diretor, não sendo possível afirmar se ele indica a redução, manutenção ou ampliação do perímetro urbano. Certamente que os estudos técnicos realizados e o processo participativo poderiam fundamentar a nova lei de perímetro, sendo usual, em muitos municípios, que juntamente com o projeto de lei

de plano diretor sejam encaminhados projetos de lei de perímetro, uso e ocupação do solo urbano, parcelamento do solo urbano, código de obras e demais leis de implementação do PD. O que não é usual e atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência, é não encaminhar o projeto de lei de novo plano diretor e encaminhar projeto de lei de alteração de perímetro, tendo ou não fundamento nos estudos técnicos realizados.

Como se disse, as demais leis urbanísticas e ações de política urbana retiram sua validade do plano diretor, assim fere a legalidade a aprovação de uma lei cuja validade estaria em outra lei ainda não aprovada. Em relação à eficiência da Administração, fatiar os temas do plano diretor em diversas leis aprovadas antes do próprio plano pode subverter a lógica do planejamento e inviabilizar a consecução dos objetivos da política urbana, ameaçando a ordem urbanística.

Em síntese, conclui-se que viola os princípios da legalidade e eficiência eventual projeto de lei de alteração do perímetro urbano com base em plano diretor, do qual retira sua validade, aprovado há 23 anos e que não indica elementos para revisão do perímetro, sobretudo quando foi finalizada a revisão do plano diretor, mas retirado o projeto de lei, devendo a alteração do perímetro observar o processo participativo e cumprir os requisitos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade, a menos que o plano diretor o faça, o que não ficou demonstrado no caso.

Parecer

Funcionamento de feiras livres e a necessidade de preservar a ambiência urbana e o bem estar da população

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Ementa

PG - Processo Legislativo - Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Suprime artigos da lei municipal que regulamenta o funcionamento de feiras livres no Município. Análise da validade. Considerações.

Consulta

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que pretende suprimir os seguintes arts. da lei municipal que regulamenta o funcionamento de feiras livres no Município:

Art. 4º: [...]

§1º: não será permitida localização de feiras livres nas proximidades de hospitais, estabelecimentos escolares, vias de acesso rápido, templos religiosos, quartéis e cadeias.

Parecer

Primeiramente, é de se consignar que se insere na competência legislativa municipal dispor sobre as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam **nocivos ou inconvenientes** ao bem estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do Poder de Polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio ambiente, do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 115) Poder de Polícia é a "faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Marcelo Caetano por sua vez, já na metade do século passado, conceituou Poder de Polícia como:

modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir. (CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 339.)

Fabienne Oberlaender Gonini Novais: Advogada e Assessora Jurídica do IBAM
Endereço eletrônico: fabienne.novais@ibam.org.br

Isto posto, resta claro que a fixação de normas para o funcionamento do comércio local, assim como a fiscalização de seu cumprimento, incluem-se entre as competências legislativas municipais, consoante o art. 30, inciso I da Constituição Federal, sendo manifesto o interesse local neste caso. Para tanto, cabe ao Poder Público local estabelecer normas e padrões para o licenciamento de atividades, regulando, inclusive aspectos de poluição sonora, bem como ditar regras sobre zoneamento urbano.

Desta forma, **a princípio, a competência é comum de ambos os poderes municipais.** Não obstante, há de se considerar que o art. 2º da Constituição Federal consagra o postulado da separação de poderes, o qual impede a interferência indevida de um poder na seara de outro. Por conseguinte, eventual projeto de iniciativa do Legislativo que venha a alterar e revogar posturas para feiras livres a serem realizadas no Município não poderá impor obrigações a órgãos e agentes do Executivo sob pena de violação ao postulado constitucional da separação dos poderes.

No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia).

De igual forma, é entendimento consolidado nesta Consultoria que os projetos de lei que demandem a realização de estudos técnicos devem ser de iniciativa do Chefe do Executivo local. Por conseguinte, a edição de posturas municipais (exercício do poder de polícia) é,

em tese, da competência comum de ambos os poderes.

Embora o caso em tela se encaixe, *prima face*, dentro do exercício da competência comum, quer nos parecer que a propositura viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Isto porque, a constitucionalidade de medidas do gênero deve estar condicionada ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, decompostas nos seus três elementos, (i) adequação entre meio e fim; (ii) necessidade-exigibilidade da medida; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito, sem os quais o ato normativo é inconstitucional por ausência de razoabilidade ou proporcionalidade.

É bem verdade que uma lei de 1989 poderá, em 2021, apresentar algum descompasso com o que se protegia na sociedade daquela época e na de agora. Contudo, quer nos parecer ser inconcebível permitir, em qualquer tempo, por exemplo, que feiras livres aconteçam próximas a hospitais e escolas, menos ainda que se permita algazarra para a venda de mercadorias onde quer que elas ocorram. Trata-se, antes de tudo, de bom censo, civilidade e respeito ao próximo. Os parágrafos e inciso que se pretende suprimir da norma local que regulamenta o funcionamento de feiras livres no município prezam justamente pelo bem estar da população.

Nesse sentido, as pretendidas supressões violam flagrantemente o **princípio da vedação ao retrocesso** (ou princípio do não retrocesso social; princípio da proibição da evolução reacionária; princípio do efeito cliquet; princípio da não reversibilidade; princípio da vedação da contrarrevolução social).

Trata-se de um princípio constitucional implícito, mas que tem como suporte, segundo Ingo SARLET (citado no artigo de SILVA JUNIOR, Luiz Carlos da. O princípio da vedação ao retrocesso social no ordenamento jurídico brasileiro. Uma análise pragmática. **Revista**

Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3651, 30 jun. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24832>. Acesso em: 26 abr. 2021.), os princípios do Estado Democrático e Social de Direito, da dignidade da pessoa humana, da máxima efetividade das normas constitucionais (art. 5º, §1º, da CRFB), da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé e o substrato maior que é na própria fundamentabilidade dos direitos constitucionais, a dignidade da pessoa humana (art. 3º, III, da CRFB) donde deriva quase todos os outros princípios supracitados.

A respeito, SILVA JUNIOR destaca o seguinte trecho de SARLET *in verbis*:

Com efeito, a dignidade não restará suficientemente respeitada e protegida em todo o lugar onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas. Dito de outro modo, a plena e descontrolada disponibilização dos direitos e dos projetos de vida pessoais por parte da ordem jurídica acabaria por transformar

os mesmos (e, portanto, os seus titulares e autores) em simples instrumento da vontade estatal, sendo, portanto, manifestamente incompatível mesmo com uma visão estritamente kantiana da dignidade.

Neste sentido, conclui SILVA JUNIOR que;

[...] é possível verificar que o princípio da vedação ao retrocesso manifesta-se de modo a impedir o legislador de diminuir o direito social já positivado. É que a atuação do legislador em malefício dos direitos sociais reconhecidos e sedimentados na consciência jurídica geral é ato atentatório ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso e, portanto, inconstitucional, sendo passível de controle de constitucionalidade e de legalidade.

Assim, embora a propositura não imponha ônus/obrigações a órgãos ou agentes do Executivo, esta é **inviável** juridicamente, pois flagrantemente desproporcional e irrazoável e violadora do princípio constitucional implícito da vedação ao retrocesso, razões pela qual não deve prosseguir.

PARECERES JURÍDICOS

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| * Contratos Administrativos; | * Processo Legislativo; |
| * Gestão Ambiental; | * Serviços Públicos; |
| * Licitações; | * Servidores Públicos; |
| * Política Urbana; | * Tributação; |
| * Previdência; | * Entre outros. |

O IBAM possui um banco de pareceres jurídicos sobre os mais variados assuntos de interesse da Administração Pública Municipal.

[Acesse aqui](#)