

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO
INSTRUMENTO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL**

GUILHERME RIGO BERNDSEN

Itajaí-SC, julho de 2019.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO INSTRUMENTO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL

GUILHERME RIGO BERNDSEN

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica, em dupla titulação
com o *Máster en Gestión del Territorio, Urbanismo y
Meio Ambiente, do Instituto Universitario del Agua y
las Ciencias Ambientales - IUACA*, da Universidade
de Alicante, Espanha.

Orientador: Professor Doutor Zenildo Bodnar

Co-orientadora: Professora Doutora Maria Teresa Canto Lopez

Itajaí-SC, julho de 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus pela vida que eu tenho, me colocando numa família abençoada desde o início, bem como ter tido a oportunidade de conhecer pessoas que me ajudaram a crescer todos os dias. Particularmente, gostaria de agradecer a minha esposa, Marina, que esteve e sempre está em todas as horas do meu lado.

Gostaria de agradecer ao meu filho, Felipe, pelo simples fato de existir e estar presente em minha vida. Por fim, gostaria de agradecer meus orientadores, professora Doutora Maria Teresa Canto Lopez e Professor Doutor Zenildo Bodnar, que sempre souberam orientar o presente trabalho com total maestria, passando conselhos e conhecimento como se fosse um dom. Também gostaria de agradecer aos meus pais, pelos ensinamentos, experiências, amor e carinho sempre doados, de forma pura e gratuita. De forma indireta, gostaria também de agradecer todos aqueles que participaram direta e indiretamente do presente trabalho.

DEDICATÓRIA

Ao meu pequeno filho, Felipe,
que fez minha história ter ainda mais brilho e amor,
és o meu maior tesouro, amigo e, sem dúvida,
o entusiasmo e a força matriz de minha vida.

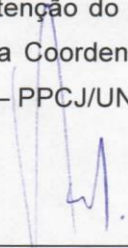
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, julho de 2019

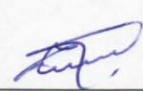
Guilherme Rigo Berndsen
Mestrando

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

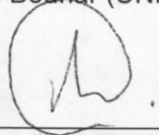


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

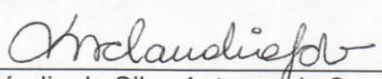
Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Zenildo Bodnar (UNIVALI) – Presidente



Doutor Joaquín Melgarejo Moreno (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, ESPANHA) –
Membro



Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 29 de julho de 2019

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CE	Constituição Espanhola
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
EA	Estatuto da Cidade
LS	<i>Ley de Suelo</i>
OUC	Operação Urbana Consorciada
PPP	Parceria Público Privada
PD	Plano Diretor

ROL DE CATEGORIAS

Cidade Sustentável: É o modelo de cidade que visa diminuir a desigualdade social, econômica e ambiental existente nas urbes, aumentando, assim, a qualidade de vida das pessoas que nela habitam, com o total respeito ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Crescimento desordenado: É falta de planejamento em relação a gestão urbana, onde os espaços e as edificações são realizados às margens da lei, ou seja, de forma clandestina ou ilegal.

Meio Ambiente Urbano: Consiste nas edificações, vias, mobiliário urbano, parques, com todo conjunto de redes de água e esgoto, iluminação, vias, linhas de transporte público urbano, escolas e outros equipamentos públicos necessários para sustentar áreas urbanas e todas as outras melhorias que forma o caráter físico de uma cidade.

Operação Urbana Consorciada: Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Lei nº 10.257/2001)

Política Urbana (art. 182 e 183 da Constituição Federal): A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Plano diretor: Documento municipal que serve para orientar as mudanças de uso do solo, implementando o futuro crescimento urbano e estabelecendo normas para o desenvolvimento da cidade.

Reforma Urbana: É a remodelação do espaço físico, sendo uma reforma estrutural na sua dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população de uma determinada cidade, elevando o nível de justiça social.

Sustentabilidade: É um processo de desenvolvimento constante de sociedades globais, buscando que as decisões públicas/privadas preservem a vida no planeta por tempo indeterminado (perpetuidade no tempo), e com uma vida digna. Buscando sempre um equilíbrio entre as três grandes dimensões (econômica, social e ambiental).

Urbanização de Risco: Atividades diretas ou indiretas que geram impactos negativos para a sociedade em uma determinada região, tendo que se sujeitar a uma exposição muito grande de poluição ou baixa qualidade de vida, caracterizando uma situação de flagrante injustiça social, ambiental e econômica.

Urbanismo Sustentável: Consiste em construir áreas de lazer e entretenimento para as pessoas em determinados lugares da cidade, que não estão sendo aproveitados adequadamente, integrando, assim, o meio ambiente, com edificações e infraestruturas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Destruição da edificação no caminho da Av. Martin Luther em Bal. Camboriú para realização do prolongamento da avenida.....	p.126
Figura 02 - Av. Martin L. King recebe alargamento de trecho em Bal. Camboriú.....	p.127
Figura 03 - Vista aérea da Avenida Martin Luther King.....	p.128
Figura 04 - Vista da parte final da Avenida Martin Luther King.....	p.128
Figura 05 - Vista da parte final da Avenida Martin Luther King.....	p.128
Figura 06 - Vista panorâmica da Avenida Martin Luther King	p. 129
Figura 07 - Vista panorâmica da Avenida Martin Luther.....	p.129
Figura 08 - Vista aérea do prolongamento da Quarta Avenida de Balneário Camboriú. A linha azul indica o novo traçado e prolongamento da via.....	p. 131
Figura 09 - Vista aérea após realização das desapropriações para construção do prolongamento da avenida.....	p.131
Figura 10 - Vista aérea da Quarta Avenida após começo das obras.....	p.132
Figura 11 - Vista da Quarta Avenida em sua inauguração em 19/07/2018.....	p.132
Figura 12 - Vista da Quarta Avenida em sua inauguração em 19/07/2018.....	p.133
Figura 13 - Vista da Quarta Avenida em sua inauguração em 19/07/2018.....	p.133

SUMÁRIO

RESUMO	p. 12
ABSTRACT	p. 13
RESUMEN	p. 14
INTRODUÇÃO	p. 15
1. O URBANISMO E A CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL E NA ESPANHA	p. 20
1.1. Breve evolução histórica da urbanização brasileira	p. 20
1.2. O Meio Ambiente Urbano e a nossa situação atual	p. 24
1.3. A Cultura da sociedade problemática urbana-ambiental e seus riscos	p. 30
1.4. A atual crise do Poder Público	p. 35
1.5. Direito ao urbanismo e a cidade sustentável	p. 41
1.6. A situação atual do urbanismo espanhol	p. 48
1.7. Estudos espanhóis sobre a promoção do Urbanismo Sustentável	p. 52
2. A EVOLUÇÃO E OS INSTRUMENTOS PARA ADOÇÃO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL NA ESPANHA E NO BRASIL	p. 56
2.1. A proteção Ambiental na Constituição Espanhola	p. 56
2.2. Breves comentários sobre a “ <i>Ley de Suelo</i> ”	p. 61
2.2.1. Os sistemas de <i>Compensación e Cooperación</i>	p. 65
2.3. Direito e deveres ao meio ambiente (Art. 225 da Constituição Federal)	p. 67
2.4. O Princípio da Sustentabilidade e suas dimensões	p. 72
2.5. Política Urbana (arts. 182 e 183 da Constituição Federal)	p. 76
2.6. Estatuto da cidade Lei 10.257/2001	p. 80
2.7. O Plano Diretor Municipal	p. 88
2.8. Análise dos Instrumentos Jurídicos da reforma urbana	p. 92
3. A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO INSTRUMENTO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL	p. 99
3.1. Os desafios das cidades contemporâneas	p. 99
3.2. Natureza Jurídica	p. 104
3.3. Finalidade da Operação Urbana Consorciada	p. 113
3.4. Benefícios Urbanísticos	p. 118
3.5. Modelos e políticas específicas em determinadas localidades	p. 124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 141
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	p. 146

RESUMO

A presente Dissertação, enquadra-se na linha de pesquisa denominada "Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente", do Mestrado em Ciência Jurídica, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da UNIVALI, em dupla titulação com o *Máster en Gestión del Territorio, Urbanismo y Meio Ambiente*, do *Instituto Universitario del Agua y las Ciencias Ambientales* - IUACA, da Universidade de Alicante, Espanha. O objetivo geral do presente trabalho é apresentar o instrumento denominado Operação Urbana Consorciada, numa visão encampada na sustentabilidade, e como ele pode auxiliar no desígnio de que todos os envolvidos no processo de planejamento e urbanização possam trabalhar como um único organismo, com o fim de atingir um propósito compartilhado, para alcançar em uma determinada área, transformações urbanísticas estruturais, para melhorias sociais e a valorização ambiental, tornando, assim, nossas urbes mais humanas e sustentáveis, em razão do crescimento fortemente acelerado e desordenado das cidades nas últimas décadas. *A priori*, verifica-se que a implementação de um projeto urbanístico sustentável exigirá não só a participação do Poder Público, como foi em boa parte de nossa história, mas uma participação da sociedade, investidores privados e outros setores da coletividade. O Método utilizado na fase de Investigação foi o Método Indutivo, na fase de Tratamento dos Dados foi o Método Cartesiano, e, o resultado das análises, consiste no fato de que a instrumentalidade da Operação Urbana Consorciada, tem sido empregada por diversas municipalidades, como uma das possíveis soluções para as graves questões de ordenação urbana que assombram as cidades do Brasil, que, na maioria das vezes, sofreram um crescimento desenfreado nas últimas décadas, sem que o planejamento urbano e infraestrutura acompanhassem vertiginoso ritmo, tornando, assim, determinadas áreas da cidades mais modernas, inclusivas e verdes.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada; Sustentabilidade; Urbanização de Risco; Falta Planejamento; Urbanismo Sustentável.

ABSTRACT

This dissertation is part of the line of research "Law, Urban Development and Environment" of the Master's degree in Legal Science, UNIVALI Stricto Sensu Graduate Program, in a double degree with the Master's degree in Gestión Territorial, Urbanismo y Medio Ambiente, of the University Institute of Water and Environmental Sciences - IUACA, University of Alicante, Spain. The general objective of this paper is to present an instrument called Urban Consortium Operation, in a vision based on sustainability, and how it can promote the intent that all those involved in the planning and urbanization process work as a single organism. This, in turn, can achieve a shared purpose that will result in structural urban transformations in a given area, for social improvements and environmental enhancement, making our cities more humane and sustainable. It is verified that implementing a sustainable urban project requires not only the participation of the government, as occurred in much of our history, but also the participation of society, private investors and other sectors of the community. The Inductive method was used in the investigation phase of this study, and the Cartesian method in the data treatment phase. In terms of results, the analyses showed that the instrumentality of the Consortium Urban Operation has been employed by several municipalities, as a possible solution to the serious urban planning issues faced by Brazilian cities, which for the most part, have experienced unbridled growth in recent decades that has not been accompanied by the due urban planning and infrastructure, making certain areas of the cities more modern, inclusive and green.

Keywords: *Urban Consortium Operation; Sustainability; Risk Urbanization; Lack of Planning; Sustainable urbanism.*

RESUMEN

La presente disertación, se encaja en la línea de investigación llamada "Derecho, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente", del Máster en Ciencias Jurídicas, Programa de Posgrado UNIVALI Stricto Sensu, en doble título con el Máster en Gestión Territorial, Urbanismo y Medio Ambiente, de la Universidad Instituto de Ciencias del Agua y del Medio Ambiente - IUACA, de la Universidad de Alicante, España. El objetivo general de este trabajo es presentar el instrumento llamado Operación del Consorcio Urbano, en una visión tomada en la sostenibilidad, y cómo puede ayudar en el diseño de que todos los involucrados en el proceso de planificación y urbanización puedan trabajar como un solo organismo, con la finalidad de lograr un propósito compartido, lograr transformaciones urbanas estructurales en un área dada, para mejoras sociales y mejoramiento ambiental, haciendo así que nuestras ciudades sean más humanas y sostenibles. A priori, se verifica que la implementación de un proyecto urbano sostenible requerirá no solo la participación del Gobierno, como lo fue en gran parte de nuestra historia, sino también la participación de la sociedad, los inversores privados y otros sectores de la comunidad. El método utilizado en la fase de Investigación fue el Método Inductivo, en la fase de Tratamiento de Datos fue el Método Cartesiano, y el resultado del análisis consiste en el hecho de que la instrumentalidad del Consorcio Urbano ha sido empleado por varios municipios, como una de las posibles soluciones a los graves problemas de planificación urbana que persiguen a las ciudades de Brasil, que, en su mayor parte, han experimentado un crecimiento desenfrenado en las últimas décadas, sin la planificación urbana y la infraestructura, haciendo que ciertas áreas de la ciudad sean más modernas, inclusivas y verdes.

Palabras clave: Operación Urbana Consorciada; sostenibilidad; Urbanización de Riesgo; Falta Planificación; Urbanismo Sostenible.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ - da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, em dupla titulação com o *Máster en Gestión del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, do Instituto Universitario del Agua y las Ciencias Ambientales - IUACA*, da Universidade de Alicante, Espanha.

O presente trabalho tem como foco de estudo, o instrumento denominado de “Operação Urbana Consorciada”, que se encontra previsto na legislação brasileira, mais precisamente, no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, sob o enfoque do princípio da sustentabilidade.

A partir do ano de 2001, com a existência de um marco jurídico no sistema pátrio, a democratização do planejamento e da gestão urbana passou a ser mais do que um objetivo, mas um dever e princípio fundamental.

Entretanto, cumpre registrar que o Poder Público se encontra com seu aparato estatal sobrecarregado e tem enorme dificuldade em lidar ou resolver os problemas sociais da segurança, educação e saúde, beirando, praticamente, a sua inexecução.

Nesse contexto, a investigação objeto deste trabalho tem a intenção de analisar de que forma se pode aplicar o instrumento urbanístico denominado Operação Urbana Consorciada em determinadas áreas da cidade, diante da atual incapacidade do Poder Público em promover sozinho estas mudanças necessárias para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Assim, a técnica de implementação desse instrumento urbanístico, ante a necessidade de uma enorme escala de esforço e planejamento, começou a exigir não só a vontade e participação do Poder Público, mas também de investidores privados e da própria sociedade.

Nesse ponto, entra o instrumento jurídico urbanístico alcunhado de

Operação Urbana Consorciada, existente no Estatuto na Cidade, que tem exatamente este objetivo, ou seja, unir o Poder Público com a Iniciativa Privada, para assim buscar um melhoramento no padrão de qualidade das cidades e da vida das pessoas, através do planejamento urbanístico sustentável em determinadas áreas da cidade.

Portanto, o objetivo geral é apresentar o instrumento Operação Urbana Consorciada, numa visão encampada na sustentabilidade, e como ele pode auxiliar neste desígnio de que todos os envolvidos no processo de planejamento e urbanização do ambiente construído, possam trabalhar como um único organismo, com objetivo de atingir um propósito compartilhado.

Cada vez mais, lugares para prática de esportes ou entretenimento, tais como: praças, bosques e locais verdes, abertos e espaçosos, estão deixando de existir nas cidades. Inclusive, as pessoas estão vivendo em lugares e ambientes totalmente fechados, com pouquíssimo espaço para prática de qualquer atividade física ou recreativa, colocando em risco sua própria saúde e, também, das futuras gerações.

Em contrapartida a estes fatos, um crescente número de pessoas começou a defender um equilíbrio entre a humanidade, suas ações (tanto sociais, como econômicas), e a preservação do meio ambiente, tanto do ambiente verde, como os espaços urbanos, do qual todos saem ganhando.

Tudo isso aconteceria em áreas localizadas dentro da própria cidade, em espaços pouco ou sequer utilizados pela municipalidade, que sofreriam transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Acontece que essa técnica de implementação de um urbanismo sustentável, ante a necessidade de uma enorme escala de esforço e planejamento, começou a exigir não só a vontade e participação do Poder Público, mas também de investidores privados e da própria sociedade.

Colocar em prática o emergente urbanismo sustentável, principalmente através do instrumento da Operação Urbana Consorciada, é de suma importância, uma vez que o desenho urbano inconsequente que vem sendo praticado hoje em dia,

está associado aos diversos impactos à saúde humana e às mudanças climáticas.

Diante de toda esta realidade, restam algumas indagações. A Operação Urbana Consorciada vista sob a ótica da sustentabilidade pode contribuir para tornar as cidades mais humanas, inteligentes, verdes e inclusivas?

Em que medida o planejamento urbano sustentável e seus instrumentos poderão influenciar na qualidade de vida das pessoas no seu dia-a-dia e na redução dos impactos ambientais?

Em busca da tentativa de soluções aos problemas apresentados no tópico anterior, foi realizado vasta pesquisa na doutrina e legislação nacional, com intuito de levantar material e referências bibliográficas sobre o assunto.

Nesse momento, salienta-se que foi realizado uma pesquisa sobre o assunto objeto deste trabalho na bibliográfica, na doutrina e legislação espanhola, em razão da permanência do autor na cidade de Alicante, com intuito de aprimorar ainda mais a análise e o desenvolvimento do vindouro trabalho com bibliografia estrangeira.

A priori, verifica-se que a implementação de um projeto urbanístico sustentável exigirá não só a participação do Poder Público, como foi em boa parte de nossa história, mas uma participação da sociedade, investidores privados e outros setores da coletividade.

Nesse contexto, parece que o planejamento urbanístico sustentável representará uma mudança no pensamento das pessoas, cujo qual, antes, concentrava-se exclusivamente no Poder Público.

Com efeito, a Operação Urbana Consorciada tem por fundamento, especialmente, a cooperação do Poder Público, a Iniciativa Privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização sustentável, em atendimento ao interesse social de todas as urbes.

Ou seja, é dever de todos tornar o planejamento urbano em determinadas áreas totalmente sustentável, com intuito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, com o menor impacto ambiental possível, em razão de já estarmos muito acima do

déficit ambiental que o planeta pode suportar.

Para o alcance dos objetivos, este trabalho foi dividido em 03 (três) capítulos, cada um sendo trabalhado de forma específica sobre cada assunto, conforme disposto abaixo.

No capítulo 1, será tratado sobre o planejamento urbano e a cidade sustentável, sendo feita uma breve introdução em relação a evolução histórica do urbanismo brasileiro e espanhol, os dias atuais, e, conseqüentemente, mutações ocorridas, para depois descrevermos suas problemáticas e, por fim, os desafios que existirão em relação ao planejamento de uma cidade sustentável e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Já no capítulo 02, adentrar-se-á nos instrumentos do urbanismo espanhol e brasileiro, mais precisamente, seu panorama atual, com breves comentários as suas legislações urbanísticas, tais como Constituição Espanhola e "*Ley de Suelo*", bem como, Constituição Brasileira e Estatuto da Cidade, aliado a necessidade de tornar as cidades cada vez mais sustentáveis no ponto de vista econômico, social, urbano e ambiental, objetivando uma melhoria na qualidade de vida das pessoas e do planeta e seguindo o princípio da sustentabilidade.

Posteriormente, no capítulo 03, de modo mais aprofundado, será focado a legislação urbanística brasileira, oferecendo uma análise específica sobre o instrumento urbanístico denominado Operação Urbana Consorciada, tendo como foco sua natureza jurídica, finalidade e benefícios urbanísticos, com a inclusão de modelos e políticas específicas em determinadas localidades.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o instrumento jurídico denominado Operação Urbana Consorciada, tal como previsto no sistema normativo pátrio, mais precisamente, nos artigos 4º, V, "p", 32 e seguintes, todos da Lei nº 10.257/20014, chamada de Estatuto da Cidade.

O Método a ser utilizado na fase de Investigação será o Método Indutivo¹; na fase de Tratamento dos Dados será o Método Cartesiano²; e, dependendo do resultado das análises, no Relatório da Pesquisa, poderá ser empregado outro que for mais indicado.

As técnicas de investigação, utilizam-se aquelas atinentes à Categoria³, ao Conceito Operacional⁴ e ao Referente⁵, além da Pesquisa Bibliográfica⁶ pertinente ao assunto reluzido na pesquisa, em consideração aos parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

¹ O método indutivo, segundo Cesar Luiz Pasold, consiste em "pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-la de modo a ter uma percepção ou conclusão geral." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 13.ed.rev.atual.amp. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 91

² PASOLD, César Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 92 e 93.

³ "palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma ideia." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 13.ed.rev.atual.amp. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 27

⁴ "definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 13.ed.rev.atual.amp. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 39

⁵ "explicação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 13.ed.rev.atual.amp. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 58

⁶ "técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 13.ed.rev.atual.amp. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 215.

CAPÍTULO 1

O URBANISMO E A CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL E NA ESPANHA

1.1. Breve evolução histórica da urbanização brasileira

No Brasil, a evolução histórica da urbanização deu-se em razão da política de ocupação da então Colônia Portuguesa. Posteriormente, a ocupação das terras encontrava-se ligada aos períodos econômicos que ocorriam no Estado brasileiro.

Durante séculos, a população brasileira concentrou-se em uma exígua faixa de território próximo ao Oceano Atlântico, região primeiramente ocupada pelos colonizadores portugueses e ao longo da qual se desenvolveram algumas das principais atividades econômicas da colônia, além de em alguns outros pontos dispersos pelo interior.⁷

Na Colônia os núcleos urbanos ou vilarejos resultaram da ação urbanizadora das autoridades coloniais, não de criação espontânea da massa; a formação de cidades e vilas é sempre um ato de iniciativa oficial. Essa política continuou a ser praticada no Império através das colônias militares no interior do país e de núcleos de colonização nos Estados. É que os aglomerados urbanos só se desenvolviam espontaneamente no Litoral, em virtude do tipo de economia prevalecente, voltada para o comércio exterior, até o ciclo do café.⁸

Os primeiros planos de desenvolvimento do país em relação a urbanização brasileira começaram a ganhar mais força, de fato, com a extinção da Monarquia que estava instalada no Brasil praticamente até no final do século XIX.

A partir da proclamação da República brasileira (1889), começou um grande projeto de “modernização” do país, que se fundamentou na esperança de um futuro melhor para a nação e na rejeição do passado monárquico que até então vigorava naquele momento.

⁷ IBGE. Brasil em números = ***Brazil in figures***. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. - Vol. 23 (2015). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2015. P. 53

⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P.21

A ideia que era compartilhada para o supracitado desenvolvimento, partia da premissa que o país possuía dimensões continentais e precisava ter os espaços de terra vazios devidamente ocupados e povoados, uma vez que existiria a “oferta ilimitada de terras”, sendo, portanto, um “país do futuro”.⁹

Nesse enquadramento de ideias, Ana F. Carlos, no parágrafo abaixo, bem ilustra o momento em questão:

Essa fé “país do futuro” se tornou uma ideologia avassaladora a partir da república, e isso explica porque foram tão bem-sucedidas, no século XX, as reformas urbanísticas radicais que tanto transformaram a face de diversas cidades brasileiras. Viabilizadoras desse futuro, essas reformas tiveram grande acolhida entre as elites modernizadores do país, que jamais hesitaram em enfrentar qualquer apego a antigos valores, a antigas “usanças” urbanas, taxando sempre esse comportamento como um indicador de conservadorismo, de atraso e de subdesenvolvimento. Lemas como “São Paulo não pode parar”, “cinquenta anos em cinco”, “prá frente Brasil” e muito outros, independentemente de seus vínculos político-ideológicos, ilustram bem esse movimento de valorização do novo e justificam um sem número de intervenções realizadas sobre as paisagens herdadas do passado.¹⁰

Tal fase foi marcada pelo advento do governo de Getúlio Vargas, em 1930, e, principalmente, pela então política desenvolvimentista do Estado Novo (1937-1945). O objetivo da época era fazer o Brasil crescer industrialmente, superando a dependência do café e de sua cotação no mercado internacional.¹¹

Nesse passo, já no século XX, também existiu uma forte industrialização no Brasil, que ganhava cada vez mais força a partir do ano de 1950, consequentemente, a urbanização no país passou a ocorrer num ritmo ainda mais acelerado, em razão da população rural deslocar-se constantemente das áreas agrestes, que até então viviam, para buscar melhores condições de vida nas áreas

⁹ ABREU, Maurício. Sobre a memória das cidades. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017. P. 22.

¹⁰ ABREU, Maurício. Sobre a memória das cidades. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017. P. 22-3

¹¹ IBGE. Brasil em números = **Brazil in figures**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. - Vol. 21 (2013). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2015. P. 35-6

urbanas, tornando as cidades, verdadeiras metrópoles.

Se por um lado inaugura-se um novo marco na política urbana para ampliar os direitos sociais como o direito à moradia e à cidade, por outro se têm a resistência e paralisia evidenciada pelo enraizamento do padrão de urbanização brasileiro. Visto desta forma, o Brasil começa a protagonizar novas transformações sócio espaciais, sem deixar de lado as contradições intrínsecas ao processo de urbanização brasileiro. O país passa de rural para urbano numa velocidade acelerada. A população urbana em 1950 correspondia a 36,2% e em 2010 a 84,4%.¹²

Nesse contexto, os maiores problemas socioambientais existem em nosso meio urbano se deu em razão do acelerado crescimento, aliado a falta de investimentos de infraestrutura e saneamento básico de qualidade na maioria das cidades brasileiras.

O êxodo rural provocou deslocamento do eixo populacional, e a cidade recebeu grande número de pessoas. Como essa recepção não foi pensada nem preparada, a cidade cresceu desordenadamente, e dessa realidade emergiu um hiato entre grupos populacionais urbanos. O viver na cidade implica acesso à educação, ao lazer, à saúde e a todas as outras necessidades da vida cotidiana. Entretanto, a falta de infraestrutura mínima para a recepção de um enorme contingente de pessoas resulta na dura realidade de exclusão, ou seja, os benefícios da urbanização são inacessíveis para uma grande parcela da população.¹³

Portanto, é importante consignar que embora o Brasil seja um país que possui dimensões continentais, em sua grande maioria, as cidades e municípios brasileiros podem ser considerados relativamente novos, pois são poucas as urbes que atingiram a marca do quarto centenário.¹⁴

Seja como for, é fato que o Brasil é, realmente, um país predominantemente urbano, e que se urbaniza mais e mais, em grande velocidade no decorrer das últimas décadas. Assim, a vida nos espaços urbanos hoje já é uma realidade praticamente

¹² IBGE. Brasil em números = **Brazil in figures**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. - Vol. 23 (2015). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2015. P. 86

¹³ PIRES, Antônio Cecílio Moreira [et. Al.]. **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade**. São Paulo: Ponto e Linha, 2016. P. 07

¹⁴ ABREU, Maurício. Sobre a memória das cidades. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017. P. 21

irreversível.

Devido à falta de planejamento urbano efetivo, à ausência de políticas públicas eficazes voltadas à promoção de moradia digna e à especulação imobiliária, o processo de urbanização brasileiro concretizou-se por meio da expansão desordenada das cidades.¹⁵

A imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi certamente uma das principais questões sociais experimentadas no país no século XX. Enquanto em 1960, a população urbana representava 44,7% da população total – contra 55,3% de população rural – dez anos depois essa relação se inverteu, com números quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. No ano 2000, 81,2% da população brasileira vivia em cidades. Essa transformação, já imensa em números relativos, torna-se ainda mais assombrosa se pensarmos nos números absolutos, que revelam também o crescimento populacional do país como um todo: nos 36 anos entre 1960 e 1996, a população urbana aumenta de 31 milhões para 137 milhões, ou seja, as cidades recebem 106 milhões de novos moradores no período. A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade.¹⁶

Nesse contexto, conforme José Afonso da Silva cita em sua obra denominada *Direito Urbanístico Brasileiro*:

Emprega-se o termo “urbanização” para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. A sociedade em determinado país reputa-se urbanizada quando a população urbana ultrapassa 50%. Todos os países industrializados são altamente urbanizados. Por isso, um dos índices apontados pelos economistas para definir um país desenvolvido está no seu grau de urbanização.¹⁷

Portanto, a ideia de planejamento urbano totalmente acelerado que vinha sendo aplicado, passou a ser mais intensamente discutido, com intuito de evitar ou

¹⁵ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 23

¹⁶ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 23

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 26

minimizar os problemas existentes, que, diga-se de passagem, não são poucos, em razão da crescente violência urbana, poluição, degradação ambiental, abandono de espaços públicos etc.

1.2. O Meio Ambiente Urbano e a nossa situação atual

A cidade é um espaço apropriável para a realização da vida, o que envolve o uso do espaço pelo corpo. Através do corpo, e de todos os sentidos, o cidadão usa os lugares necessários à efetivação da vida em suas relações mais finas como indivíduo e como membro da sociedade através de relações sociais que englobam desde as relações familiares mais próximas no lugar de moradia, as relações de vizinhança, de trocas comerciais e de serviços, a circulação no bairro e na cidade, os encontros, as reuniões, os jogos etc.¹⁸

*Tradicionalmente, desde una perspectiva geográfica, el área o el espacio metropolitano se concibe como una aglomeración urbana en la que la concentración de la población en un ámbito territorial se caracteriza por un constante movimiento de intercambio entre lugares de residencia, trabajo y ocio de la población que los habita. Urbanísticamente, se trata de áreas que abarcan varios términos municipales entre los que existen vínculos económicos, sociales y ambientales, siendo fruto del desarrollo de un proceso de crecimiento urbano en el que se hace necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios que exigen la coordinación de las acciones públicas sobre el territorio.*¹⁹

Nesse contexto, o Censo demográfico realizado no ano de 2010, demonstra que a população do Brasil, na primeira década do século XXI, atingiu a marca de 190,7 milhões de habitantes, sendo que mais de 84% da sua população vivendo em áreas classificadas como urbanas.²⁰

Ao longo da história do conceito, por mais que sua noção tenha se ampliado e ganhado um sentido mais abstrato e múltiplo, afastando-se da escala territorial da cidade (*polis*), é neste espaço, delimitado

¹⁸ CARLOS, Ana. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In BENACH, Núria [et al.]. Organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Padua. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. P. 40

¹⁹ MATEO. Ramón Martín; LÓPEZ, María Teresa Cantó. *El derecho ambiental en la cualificación del espacio añoranza y virtualidad de las áreas metropolitanas. Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*. Espanha. ISSN 0210-1963, Nº 729, 2008 (Ejemplar dedicado a: Cualificar el espacio: transiciones ambientales para el nuevo milenio). P. 87

²⁰ IBGE. Brasil em números = **Brazil in figures. Centro de Documentação e Disseminação de Informações**. - Vol. 21 (2013). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2015. P. 63

politicamente, e na rede lugares que o compõem, que a cidadania deixa de ser um *em si* e assume a sua dimensão mais concreta e cotidiana como uma práxis possível. É nas cidades e nos seus lugares, mais especificamente, que os direitos, sob forma de leis, aparecem de forma palpável e contraditória, decodificando-se em normas e posturas que regem a vida urbana.²¹

Ainda segundo a pesquisa realizada pelo Censo, tais dados demonstram que a população do Brasil teve consecutivos aumentos em seu contingente populacional, tendo crescido quase 20 (vinte) vezes desde o primeiro recenseamento realizado no Brasil, em 1872, quando tinha apenas 9.930.478 habitantes.²²

Há milhares de anos coletividades humanas aprenderam a viver em espaços relativamente pequenos e em condições de grande densidade demográfica, nos quais se foram concentrando as atividades econômicas não ligadas diretamente ao setor primário da economia, assim como foram se concentrando, também, a produção intelectual e o poder político: as cidades.²³

Entretanto, essa população/urbanização cresceu de forma desigual e irregular, envolvendo poucas cidades que concentraram população e riqueza, sendo que houve a multiplicação de pequenos centros urbanos que abrigam uma força de trabalho pouco qualificada e fortemente vinculada às atividades primárias.

*Como consecuencia de su base física compuesta por la población existente en aglomeraciones urbanas propias de las ciudades policéntricas, las áreas metropolitanas presentan problemas relativos al sistema de transportes, dotación de espacios verdes, infraestructuras o protección del ambiente en general.*²⁴

Se pensarmos que há 100 anos, apenas 10% da população mundial vivia nas cidades, verifica-se que existe uma mudança radical neste panorama, pois

²¹ OLIVEIRA, Márcio. Para compreender o “Leviatã Urbano” – a cidadania como nexo político-territorial. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017. P. 177

²² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010: população do Brasil cresce quase 20 vezes desde 1872**. Disponível: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/04/censo-2010-populacao-do-brasil-cresce-quase-20-vezes-desde-1872> Acesso: jan. 2019

²³ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 153

²⁴ MATEO. Ramón Martín; LÓPEZ, María Teresa Cantó. *El derecho ambiental en la cualificación del espacio añoranza y virtualidad de las áreas metropolitanas*. **Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura**. Espanha. ISSN 0210-1963, Nº 729, 2008 (Ejemplar dedicado a: Cualificar el espacio: transiciones ambientales para el nuevo milenio), P. 89-90

presencia-se uma nova realidade, existe mais gente nas cidades do que no campo.²⁵

O espaço urbano é um ambiente que os homens e mulheres criaram para si próprios, afastando-se, muito mais que no contexto da vida no campo, do contato direto com a natureza. Nesse ambiente fortemente artificial, no sentido de construído pela sociedade a partir da transformação da natureza, concentram-se e interagem entre si, animados pelo trabalho humano, os meios – equipamentos, máquinas, construções ... – que são como extensões do nosso próprio corpo, as quais potencializam as nossas forças e capacidades: a capacidade de locomoção (automóveis, trens...), a capacidade de saber proteger-se do frio e das intempéries (se a roupa é como uma “segunda pele”, a moradia é o nosso misto de abrigo e refúgio), a capacidade de mudar a superfície da terra) promovendo aterros, expandindo o tecido urbano, abrindo túneis, demolindo morros inteiros) e de transformar matérias-primas em bens cada vez mais sofisticado.²⁶

Entretanto, as diferenças econômicas e sociais fizeram que algumas cidades brasileiras tivessem mais dificuldades em se inserirem na economia pátria, permitindo, assim, o acontecimento de uma urbanização desigual e distinto em cada uma das cidades brasileiras.

O Brasil é um país marcado pela desigualdade sócio-territorial, com grandes diferenças entre suas regiões, estados e, sobretudo, no espaço intra-urbano. Suas cidades são divididas em lugares privilegiados, com boa localização e acesso, com oferta de serviços públicos e de boa infraestrutura em contraposição a lugares desprivilegiados, de moradia e infraestrutura precárias e desprovidos de bons serviços públicos, e incidência de riscos ambientais urbanos especialmente nas áreas de maior precariedade urbana.²⁷

Nesse contexto, houve grandes concentrações urbanas nas principais capitais brasileiras, em razão das promessas de melhor qualidade de vida e oferta de emprego. Consequentemente, começaram a existir inúmeras ocupações irregulares, diante do grande fluxo migratório existente na época, principalmente, do ambiente rural para o ambiente urbano.

Na metrópole, as implicações dessa mudança produtiva podem ser percebidas pela expansão do trabalho informal (ligado à crise do mundo do trabalho),

²⁵ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 20

²⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 155

²⁷ IBGE. Brasil em números = **Brazil in figures**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. - Vol. 23 (2015). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2015. P. 80

do *habitat* precário (favelas, cortiços, pessoas em situação de rua), e pelo aumento da diferenciação socioespacial.²⁸

A ausência de um planejamento urbano e habitacional adequado contribuiu para o aumento acelerado das favelas, conseqüentemente, como não havia oferta de emprego para todos os migrantes em espaço tão curto de tempo, a violência urbana também aumentou drasticamente.

Uma das características da explosão urbana contemporânea, principalmente nos países desenvolvidos, é a grande desigualdade na distribuição de renda e oportunidades econômicas. Em seu recente relatório sobre tendências da urbanização, a agência ONU *Habitat* descreve que as cidades como nos novos locais da pobreza. As estimativas do Banco Mundial preveem que, até 2035, as cidades se tornarão os locais predominantes de pobreza.²⁹

Inclusive, estes não eram os únicos problemas a serem enfrentados pelas cidades, além da falta de planejamento urbano e habitacional, a crescente violência urbana, o elevado número de indústrias, veículos e pessoas concentrados em espaço cada vez menores começou a impactar, fortemente, na questão ecológica urbana.

Assim, cada vez mais se verifica a presença de contaminação dos lençóis freáticos e rios urbanos, diante da enorme quantidade de resíduos sólidos (residencial e industrial) que começam a ser produzidos em larga escala, acompanhado pelo desmatamento ocorrido diante do crescimento urbano e de edificações.

Este modelo de crescimento e expansão urbana, que atravessa as cidades de Norte a Sul do país, tem sido identificado, no senso comum, como “falta de planejamento”. Segundo esta aceção, as cidades não são planejadas e, por esta razão, são “desequilibradas” e “caóticas”.³⁰

²⁸ ALVES, Glória. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017. P.110

²⁹ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 21

³⁰ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**.

Além do mais, em uma sociedade cada vez mais capitalista e complexa, em que se vive um consumismo e crescimento populacional totalmente exacerbado (muitas vezes, de modo irresponsável, ou, até mesmo, irracional), torna-se cada vez mais difícil imaginar-se um mundo melhor para o futuro, cujo qual será herdado por nossos filhos, as futuras gerações, e, inclusive, outras espécies na terra.

Perante esses fatos, as cidades transformaram-se no ambiente cristalino para verificar as consequências da falta de planejamento urbano e insustentável das urbes, conseqüentemente, consegue-se observar todas as desigualdades sociais, econômicas e culturais que existem entre o lado mais abastado e o lado pobre da cidade.

A metrópole, que pode ser caracterizada como o espaço de concentração populacional, de riquezas, de tecnologia, de inovação, de difusão da modernidade e de possibilidades, justamente pela existência concentrada de atividades e serviços, é também marcada pelo aumento da pobreza, da violência, das formas precárias de habitação e, atualmente, no caso brasileiro, pela ampliação do número de trabalhadores informais que ocupam espaços para a reprodução da vida.³¹

Cita-se, também, a ausência de um planejamento urbano adequado nas cidades brasileiras e de uma política social e econômica concentradora apenas em algumas cidades, levando tudo isso a ocorrência da favelização, violência urbana, poluição, degradação ecológica, impermeabilização do solo, enchentes, queimadas etc.

O professor Gabriel Real Ferrer, cujo qual, com sua peculiar sabedoria, bem ilustra o enfoque dessa mudança social em uma das suas análises:

La presencia del hombre sobre la tierra, como la de cualquier otra especie, supone inexcusablemente su interacción con la naturaleza. En directa relación con sus capacidades y con el número de sus individuos, todas las especies alteran su entorno para atender a sus necesidades vitales. La singularidad de hombre, en este aspecto, se constriñe a sus portentosas capacidades, físicas e intelectuales, y a

2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 24

³¹ ALVES, Glória. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017. P.109

*su exclusiva facultad de generar nuevas necesidades que van mucho más de las derivadas de su subsistencia.*³²

Ao levantar essa questão, é preciso ter em mente os dilemas que o Brasil enfrentou ao longo de sua história. Um ponto importante é a exclusão social das camadas mais pobres da população brasileira, que na história do País, sempre estiveram desprovidas das mínimas condições de cidadania, gerando uma sociedade marcada pela exclusão e pela violência.³³

Assim, verifica-se que durante quase todo o período do século XX, a sociedade e o poder público tenderam a ignorar o papel ativo do ser humano no combate de processos evolucionários que ocorriam em relação aos danos ambientais e sociais existentes nas cidades.

Portanto, a veloz e desordenada urbanização realiza no Brasil no século XX, além de grandes evoluções tecnológicas e científicas, também trouxe outros inúmeros problemas sociais, econômicos, ecológicos e urbanos.

A título de exemplo, pode-se citar o desmatamento de florestas e campos, drenagem e canalização de rios e córregos, não criação de áreas verdes, má utilização do solo, escoamento de esgoto, sem o devido tratamento, contaminação de lençóis freáticos, bloqueio da iluminação solar, construção irregular de moradias, aumento da violência urbana, enchentes, queimadas etc.

Melhor dizendo, as cidades nunca abrigaram tantas pessoas, e essa intensa urbanização acarreta o aumento do consumo de recursos naturais, como água e energia, e o aumento da poluição gerada.³⁴

Se não bastasse isso, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) informa que até 2050, cerca de 90% (noventa por cento) da população se concentrará

³² FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho Ambiental**. Revista NEJ - Eletrônica - v. 18, n. 3 (2013). set-dez 2013. p. 347-368. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v18n3.p347-368>. Acesso: fev. 2019. P. 347

³³ IBGE. Brasil em números = **Brazil in figures**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. - Vol. 21 (2013). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2013. P. 35

³⁴ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 40

em grandes centros urbanos³⁵, o que torna ainda mais grave a crise a ser enfrentada, em relação a falta de planejamento na urbanização das cidades brasileiras.

1.3. A Cultura da sociedade problemática urbana-ambiental e seus riscos

A cidade, enquanto produção humana, comporta o inacabamento proveniente da ação continuada da reprodução social, com objetivação da realização do homem. Como criação, a prática urbana, ao longo da história, manifesta-se diferentemente e com conteúdo distintos em relação aos momentos da própria história.³⁶

Consequentemente, a metrópole é o lugar de expressão dos conflitos, afrontamentos, confrontações. O lugar da manifestação do individual e da experiência socializante, (empobrecida ou não), produto de uma multiplicidade de trocas de todos os tipos que produz a sociabilidade na cidade.³⁷

Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se, portanto, de seus equivalentes medievais, com frequência semelhante por fora, fundamentalmente por conta da *globalização* de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas *modernas*.³⁸

Inclusive, estudos realizados estão demonstrando diariamente que a falta de conexão com o meio ambiente provoca inúmeros problemas psicológicos, físicos e aumento do estresse e a epidemia de obesidade.³⁹

É preciso refazer uma análise do caminho percorrido até então pelas sociedades em geral, pois permanece-se longe da própria natureza humana, que sempre viveu de forma social, coletiva e interativa entre as pessoas da mesma comunidade.

³⁵ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Urbanização - Metrópoles em movimento**. Disponível: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: fev. 2019.

³⁶ CARLOS, Ana. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In BENACH, Núria [et al.]. Organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Padua. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. P. 34

³⁷ CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015. P. 33-34

³⁸ BECK. Ulrich, **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra Modernidade**; tradução de Sebastião Nascimento - São Paulo: Ed. 34, 2010. P. 25-6

³⁹ FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. P. 36-7

A solidariedade está na base deste novo pacto social entre cidadãos livres em uma sociedade democrática, pois a solidariedade converte a ação dispersa em ação coletiva e o privado em público, o que será decisivo para se preservar a vida no planeta. A essência da democracia consiste, precisamente, na capacidade de decidir sobre esses “fins coletivos” que resultam próprios a qualquer comunidade.⁴⁰

Pensar o contrário, problemas vivenciados cotidianamente pela maioria das pessoas e cidades, tais como: a) a moradia ilegal; b) o combate a violência urbana; c) a degradação do meio ambiente; d) e, a poluição, serão cada vez mais complexas e difíceis de serem combatidas pela sociedade e governantes.

Se não bastasse isso, a falta de planejamento e da gestão urbana na maioria das cidades durante o século XX, que deveriam ser realizados pelo Poder Público, vem aumentando, drasticamente, a problemática-urbana ambiental nas cidades brasileiras.

Além disso, o hiperconsumismo (ato de adquirir produtos supérfluos), cujo qual permite acumular uma enorme quantidade de objetos que sequer existe a necessidade, faz precisar construir espaços cada vez maiores para guardá-los, reduzindo, assim, o espaço físico das próprias pessoas.

A velocidade com a qual a cavalcada das inovações sai em disparada a fim de exceder qualquer objetivo feito à medida da demanda já registrada deve ser alucinante a ponto de lançar a perspectiva de domesticação e assimilação das novidades bem além da capacidade humana normal. Na economia consumista, em geral, os produtos surgem, e só então se buscam aplicações para eles; muitos viajam para o depósito de lixo sem encontrar qualquer utilidade.⁴¹

Hoje, nossas vidas encontram-se sob essa pressão. Basta, para isso, nos lembrarmos do século XX, que viu as cidades crescerem em tamanho, gerando toda uma gama de problemas que vão desde aqueles de infraestrutura básica para os saneamentos, até questões mais pessoais, como as da depressão e ansiedade que hoje afetam enormemente a população por razões que também são variadas e

⁴⁰ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. P. 94

⁴¹ BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível em um mundo de consumidores?** Tradução: Alexandre Werneck. Rio de Janeiro, RJ: ZAHAR, 2011. P. 117

envolvem as relações sociais.⁴²

Como decorrência dessa problemática da falta de infraestrutura e planejamento do Poder Público, houve a ocorrência de crescimento urbano totalmente desordenado, inclusive, com ausência de investimentos adequados em diversas áreas.

Cada vez mais o cidadão de nossas urbes exige menos espaços públicos em decorrência de optar e estabelecer, diga-se de passagem, por preços altíssimos, espaços internos e privados em condomínios fechados, prédios e clubes sociais e recreativos reservados, onde existem altas taxas de mensalidade para o seu uso interno e desestimulam a vida ao ar livre.

[...] No caso da *auto-segregação* são as pessoas que fazem a opção de se afastar ou apartar o mais possível da cidade. Esta é vista como barulhenta, congestionada e, por isso desagradável. E, como também é sinônimo de pobreza pelas ruas, de assaltos etc., é vista como mais do que desagradável: é vista como *ameaçadora*. A auto-segregação, nas grandes cidades da atualidade, está fortemente vinculada à busca por segurança por parte das elites, embora esse não seja o único fator. Exemplos de espaços residenciais auto-segregados são, no Brasil, os condomínios exclusivos da Barra da Tijuca, no município do Rio de Janeiro, e o chamado “Complexo de Alphaville”, na Região metropolitana de São Paulo.⁴³

Não obstante a tais fatos, não é toda a população que possui recursos financeiros para arcar com essas altas despesas, obrigando-se a ficar de fora dessa exclusividade, conseqüentemente, não utilizando os benefícios físicos e mentais de praticar uma atividade física, uma vez que o espaço público atual é, na maioria das vezes, carente de qualquer tipo de recurso para tanto.

Dessa forma, expandem-se formas de moradia que nega absolutamente o espaço público: as dos condomínios fechados, com sua imensa gama de atrações internas e uma segurança (violenta) contra o diferente. Os espaços da cidade são vividos aos pedaços, e as ruas se tornam mero lugar de passagem. Evidenciando-se

⁴² PINTAUDI, Silvana, Mercados Públicos: vestígios de um lugar. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017. P. 168

⁴³ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 70-1

a expansão da indiferença, que se realiza concretamente na cidade como segregação.⁴⁴

Os condomínios passam a ser temáticos, dedicados ora ao lazer, ora à sustentabilidade e ao discurso do verde, ora ao esporte e às atividades físicas, com inúmeros espaços internos especializados, desde espaços dedicados exclusivamente às crianças pequenas a praça contemplativa e *spa* com hidromassagem. São condomínios construídos em grandes terrenos, de 17.000, 20.000, 70.000 m², com mais de uma torre e com uma infinidade de serviços e equipamentos dentro de seus muros. O discurso da segurança tem um peso forte para a realização desses condomínios, que jogam com a questão da violência urbana atual nesses projetos que são totalmente fechados à cidade. Aliados aos equipamentos presentes dentro do próprio condomínio, é oferecido ao morador uma grande gama de serviços de lavanderia, *personal training*, *pet shop*, motorista, aluguel de filmes etc., a serem consumidos.⁴⁵

Tudo isso é pago por meio de um preço psicológico e físico, uma vez ao viver em ambientes fechados, em razão da falta de planejamento urbano dispensado para a maioria das cidades nacionais, o ser humano regride no seu bem-estar social individual e coletivo, inclusive, esquecendo-se do que estão fazendo com nosso planeta.

A falta de contato humano com a natureza nos tornou acostumados e provavelmente nos cegou para os danos terríveis que causamos ao nosso planeta. A sociedade de consumo moderna, por exemplo, explora os recursos naturais em uma taxa que a Terra não tem como sustentar. Nosso apetite por petróleo, eletricidade, mobilidade, espaços internos e bens materiais é enorme e incessante.⁴⁶

Os estudos da conhecida “pegada ecológica” nos informam que desde 1977, as demandas humanas por recursos excederam a capacidade que o planeta tem de fornecê-las, tudo isso em razão do estilo de vida contemporâneo que existe em grande parte das cidades.⁴⁷

⁴⁴ PADUA, Rafael. Lutas urbanas, cotidiano e emancipação. In BENACH, Núria [et. al.]. Organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Padua. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. P. 80

⁴⁵ PADUA, Rafael. Espaços de desindustrialização na urbanização contemporânea da metrópole. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015. P. 89

⁴⁶ FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. P. 07

⁴⁷ FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban*

Vivemos hoje numa sociedade global de consumidores, e os padrões de comportamento de consumo só podem afetar todos os outros aspectos de nossa vida, inclusive a vida de trabalho e de família. Somos todos pressionados a consumir mais, e, nesse percurso, nós mesmos nos tornamos produtos nos mercados de consumo e de trabalho. [...] Essas tendências são evidentes hoje, em particular nas grandes cidades, essas conturbações cada vez maiores e nas quais, em poucos anos, viverá mais da metade da população do planeta, e onde a alta densidade de interação humana, combinada com os medos oriundos da insegurança, fornecem solos especialmente férteis para o ressentimento e para a busca de objetos aos quais ele se direcionar.⁴⁸

Nesse sentido, inúmeras edificações e espaços que se encontram dentro das cidades sofreram, paulatinamente, deterioramento e degradações, em razão da sua falta de revitalização e vontade política, levando ao verdadeiro caos urbano, sendo este apenas um dos dilemas que afligem as metrópoles brasileiras.

O desafio urbano está em ajustar o compasso da urbanização com o do acesso à moradia e ao saneamento, tendo em vista, por exemplo, que o ritmo de urbanização brasileira é mais acelerado que os vagarosos passos dados em relação às melhorias de infraestruturas de saneamento.⁴⁹

Nesse contexto, o desenvolvimento urbano sustentável das cidades é um dos maiores desafios do século XXI, pois praticamente 75% dos resíduos sólidos são gerados nas cidades e vive-se num processo dramático de esgotamento de recursos hídricos e de consumo exagerado de falta de água.⁵⁰

Assim, inúmeros profissionais da área da arquitetura, engenharia, jurídica, geografia e inúmeros outros estudos ambientais, sendo que todos são ligados pela interdisciplinaridade, tentam agora buscar um melhoramento no padrão de qualidade das cidades e no padrão de vida das pessoas, através do planejamento urbanístico sustentável.

Design with Nature. P. 07

⁴⁸ BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível em um mundo de consumidores?** Tradução: Alexandre Werneck. Rio de Janeiro, RJ: ZAHAR, 2011. P. 45-9

⁴⁹ IBGE. Brasil em números = **Brazil in figures**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. - Vol. 21 (2013). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2013. P. 80

⁵⁰ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 08

Portanto, torna-se necessário realizar o equilíbrio entre crescimento populacional, meio ambiente e bom gerenciamento/planejamento público para formação de cidades mais sustentáveis, tornando-as capazes de atender o mínimo necessário ambiental, econômico e social.

1.4. A atual crise do Poder Público

Hoje em dia, o Poder Público sequer consegue lidar com problemas existentes em relação a Saúde e Segurança Pública, primordiais para toda e qualquer população, estando, portanto, com sua máquina inchada de problemas sociais, beirando a sua inexecução.

Nesse sentido, o círculo vicioso no qual o Estado social se envolve não é apenas um resultado do vertiginoso crescimento dos gastos provocados pela queda dos recursos: ele também se deve à sua carência em meios para a satisfação das necessidades sociais diante do crescimento do abismo entre ricos e pobres.⁵¹

Um dos principais desafios que as cidades têm enfrentado é o controle do processo de expansão e desenvolvimento urbanos. Esse problema revela-se particularmente agudo nas cidades que conheceram processos de crescimento econômico acelerado durante um certo período, assistindo a uma expansão demográfica e de negócios, sob um contexto de concentração de renda e grande parte da população de baixa renda. O crescimento econômico periférico, que é o caso do Brasil, via de regra vem acompanhado de um crescimento de população de baixa renda, que chega em busca de oportunidades de emprego e sobrevivência, mas não tem condições de instalar-se nas regiões mais bem equipadas e infra-estruturadas das cidades. Essa população acaba por constituir uma franja ilegal nas cidades – favelas, cortiços, ocupações em áreas de risco e em periferias longínquas – em geral à margem dos investimentos públicos.⁵²

A exclusão social também envolve o sentimento de fraqueza e abandono pela precariedade da cidadania, pela injusta distribuição de recursos, pela falta de sentimento de pertencimento, e se reverbera em cadeia, na dimensão econômica/financeira, jurídica, social, cultural, política, ambiental, impedindo a

⁵¹ BECK, Ulrich, **O que é Globalização equívocos do globalismo: respostas à globalização**; tradução de André Carone - São Paulo: Paz e Terra, 1999. P. 23

⁵² ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 62

denominação de Estado, efetivamente, democrático.⁵³

Nesse ambiente, o aparelho de Estado tente a ser não um “juiz neutro”, pairando acima das classes sociais e acima do bem e do mal, mas uma instância de poder muito complexa e, ainda que influenciada por diversos interesses e submetida a muitas pressões, inclusive dos setores populares, a tendência geral é a de que o conteúdo da ação do Estado seja conforme interesses mais amplos das classes dominantes e, sem dúvida, da perpetuação do próprio sistema. Por isso, o Estado possui grandes limitações intrínsecas enquanto promotor de justiça social, pelo menos em última análise.⁵⁴

Em sua obra, Zygmunt Bauman, com a sabedoria que lhe é peculiar, assim descreve o termo “Crise”:

Hoje, nós preferimos falar de “crise”, em vez de “conjuntura” ou “depressão”. Trata-se certamente de um termo mais neutro, que tem sido utilizado em muitos outros contextos, além do econômico, sendo, portanto muito familiar. Das crises matrimoniais, que perturbam casais, a crises de adolescência, que marcam a transição da puberdade à vida adulta, a noção de “crise” transmite a imagem de um momento de transição de uma condição anterior para uma nova – de uma transição que se presta necessariamente ao crescimento, como prelúdio de uma melhoria para um status diferente, um passo adiante decisivo. Por isso o termo incita menos medo.⁵⁵

Ademais, a referida crise se origina, principalmente, das grandes crises político-econômicas que aconteceram recentemente. Aliado ao fato da enorme corrupção que suga defasadamente nossas riquezas, sem qualquer retorno para população e para as próprias cidades.

Viver em estado constante de crise não é agradável, mas pode ter um lado positivo, pois mantém os sentidos vigilantes e alertas, e nos prepara psicologicamente para o pior. Nós temos de aprender a viver em crise, assim como estamos resignados a viver com tantas adversidades endêmicas a nós impostas pela evolução dos tempos: poluição, barulho, corrupção e, acima de tudo, medo. O sentimento mais velho do mundo, que nos acompanha ao longo de uma realidade marcada pela

⁵³ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. P. 28

⁵⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 117

⁵⁵ BAUMAN, Zygmunt, **Estado de Crise** [recurso eletrônico] / Zygmunt Bauman, Carlo Bordoni; tradução Renato Aguiar. 1 ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2016. P. 20-21.

insegurança.⁵⁶

Estes fatos só ressaltam a incapacidade do Estado em gerir e administrar os bens mais comuns das cidades, inclusive, faz com que permaneça em uma constante queda, se sujeitando, entre outras coisas, a relativização de medidas básicas, tais como saúde, educação e emprego.

Também se critica o modo de que o próprio Poder Público é dominado pelo capital, sendo que o Estado passa a ser apenas um administrador do que lhe é imposto e não exerce seu papel de provedor de direitos para suas cidades, apenas trabalha em prol dos detentores de maior capital.

No mesmo enquadramento de ideias, o professor Zygmunt Bauman, assim escreve:

Nós não podemos porque o Estado já não é mais o que era cem anos atrás nem o que então se esperava que ele se tornasse. Em sua condição presente, o Estado não dispõe dos meios e recursos para realizar as tarefas que exigem a supervisão e o controle efetivos dos mercados, para não falar de sua regulação e administração.⁵⁷

Acontece que a técnica de implementação para solução dessa Crise Estatal, é a necessidade de uma enorme escala de esforço e planejamento, que deve exigir não só a vontade e participação do Poder Público, mas também de investidores privados e da própria sociedade.

As organizações da sociedade civil (de associações de moradores a entidades profissionais) precisam estabelecer alianças, cooperar entre si e desenvolver a capacidade de elaborar propostas de ação e políticas públicas, capazes de servir como ferramentas para pressionar o Estado e balizar a ação estatal, e realizar, autonomamente, ações e projetos. [...] É necessário que essas organizações defendam e mantenham o máximo de independência em relação ao Estado, o qual deve, por sua vez, respeitá-la.⁵⁸

Portanto, a saída para a crise do Poder Público estatal deve ser vista,

⁵⁶ BAUMAN, Zygmunt, **Estado de Crise** [recurso eletrônico] /Zygmunt Bauman, Carlo Bordoni; tradução Renato Aguiar. 1 ed. – Rio de Janeiro; Zahar, 2016. P. 15

⁵⁷ BAUMAN, Zygmunt, **Estado de Crise** [recurso eletrônico] /Zygmunt Bauman, Carlo Bordoni; tradução Renato Aguiar. 1 ed. – Rio de Janeiro; Zahar, 2016. P. 11.

⁵⁸ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. P. 117

trabalhada e planejada, tanto pelo próprio Poder Público, por meio dos seus respectivos órgãos, como pela iniciativa privada e pela própria sociedade como um todo.

Nesse contexto, todas esperam e depositam suas esperanças no Estado para solução dos seus problemas. Este, por sua vez, também não mais absorve a gama de problemas que recebe, sendo ineficiente na solução dos problemas mais mezinhos da sociedade.

A Democracia Participativa se sustenta na ideia de uma comunidade autogovernada por cidadãos que se unem não por uma série de interesses particulares e também por falsos altruísmos ou bondades, mas sim por uma responsabilidade cívica que lhes permite levar a cabo uma ação mútua e perseguir objetivos comuns. Essa democracia inclusiva e participativa trataria de resolver os conflitos através de um processo legislativo dinâmico e mediante a criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos privados e dependentes em cidadãos livres e, interesses parciais e privados em bens públicos.⁵⁹

Já passou da hora das pessoas depositarem suas esperanças não somente no Estado, mas na própria sociedade, contribuindo uma com as outras, sendo a recíproca também verdadeira. Essa medida simples e eficaz de confiança, auxílio recíproco e envolvimento físico entre as pessoas é cognominada de “empatia”.

Somente trabalhando juntos, de forma sistemática, harmônica e integralizadora, a sociedade e o Poder Público poderão resolver paulatinamente as diversas questões que enfrentam diariamente no seu complexo contexto social em relação ao desenvolvimento das cidades.

Portanto, a empatia social e a sustentabilidade são importantes ferramentas que existem atualmente e devem ser colocadas em práticas em sociedades que visam uma melhoria na qualidade social e bem-estar se sua

⁵⁹ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. P. 94

população.

Nesse sentido, a ação exclusiva do Estado não é satisfatória, afinal a participação dos indivíduos na cidade é de suma importância. Somente com a participação ativa do Estado adicionada à participação popular, existirá uma expressão significativa para alcançarmos a cidade que almejamos.

Somente colocando em prática um emergente plano sustentável, uma vez que o modo de vida inconsequente, aliado aos planejamentos praticados exclusivamente pelo Estado, que vem sendo feito hoje em dia, está associado aos diversos impactos à saúde humana, degradação das cidades e às mudanças climáticas, sociais e ambientais.

Zygmunt Bauman, assim descreve o momento vivido pelas sociedades:

Hoje falamos em antipolítica ao tratar das manifestações de ultraje contra corrupção, escândalos, desperdício de dinheiro público e sua malversação por interesses privados; contra a ineficiência de controle ético relatada na administração pública e na maioria dos partidos políticos. O resultado disso só poderia ser indignação profunda, seguida por um afastamento da política com impressão de nojo e futilidade. Isso é observado com regularidade no baixo comparecimento é normal em países democráticos, que é um sinal positivo.⁶⁰

Em outras palavras, nos dias de hoje, exige-se que todos estejam envolvidos no processo de planejamento, construído – sociedade, políticos, poder público, investidores privados, terceiros interessados – cidades que trabalhem como um único mecanismo, com objetivo de atingir um propósito comum e compartilhado.

A democratização do planejamento e da gestão das cidades exigem, no limite, muito mais do que uma simples “participação popular” ou uma “co-gestão” Estado/sociedade civil, por mais que isso possa, se for bem feito, representar um avanço real; demandam uma eliminação da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, demandam uma verdadeira *autogestão*, o que depreende uma ruptura radical com o modelo político existente.⁶¹

⁶⁰ BAUMAN, Zygmunt, **Estado de Crise** [recurso eletrônico] /Zygmunt Bauman, Carlo Bordoni; tradução Renato Aguiar. 1 ed. – Rio de Janeiro; Zahar, 2016. P. 150

⁶¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 138

Nesse enquadramento de ideias, a participação da sociedade e da própria iniciativa privada no processo de urbanização é de suma importância, uma vez que o Estado não tem recursos suficientes para arcar sozinho com os altos custos do ordenamento urbanístico.

O respeito ao princípio da legalidade constitui exigência fundamental para uma gestão democrática da cidade determinada pelo Estatuto da Cidade (art. 43), que, para tanto, requer outros mecanismos, tais como órgãos colegiados de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.⁶²

Aumentando, assim, a “qualidade de vida” que é o condão de traduzir todo o necessário aparato interno e externo ao homem, dando-lhe condições de desenvolver suas potencialidades como indivíduo e como parte fundamental da sociedade.⁶³

Portanto, resumidamente, a qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta estes dois aspectos concomitantemente: o do nível de vida material e do bem-estar físico e espiritual.

A ideia de “solidariedade coletiva” supõe que, para que um conjunto disperso de pessoas se converta em uma comunidade, em sociedade, é preciso que haja uma centelha de solidariedade. É a emulsão que converte em unidade os elementos dispersos. Enquanto existem objetivos comuns, há funções a serem desempenhadas as quais se caracterizarão, exatamente, porque é coletiva e assumidamente solidária, como afirma Gabriel Real. É de todos e para todos. Necessitará de um direito que vá além da solução de conflitos interpessoais, ou seja, um direito no qual em um dos lados da demanda estará sempre a sociedade personificada no seu instrumento orgânico. Um direito capaz de sacrificar os interesses não solidários em benefício do grupo. Um direito, enfim, que terá como objeto a realização efetiva dessa “solidariedade coletiva”.⁶⁴

⁶² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 34

⁶³ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico** - São Paulo: Ed. 3º, Saraiva, 2008. P. 58-9

⁶⁴ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo

Consequentemente, só a consciência empática, solidária e participativa, com maior interação positiva entre as relações humanas e não humanas, é que poderá proteger coletividade humana e seu agrupamento no século XXI e seguintes, com intuito de ser um modelo possível de sobrevivência e altruísmo mútuo entre as pessoas e o planeta que habitamos.

Existindo maior colaboração e solidariedade entre os seres vivos, incluindo os animais, o futuro da humanidade será muito mais equilibrado e benéfico, sendo, inclusive, a salvação da humanidade e de nosso planeta. Portanto, a política, aliada a solidariedade coletiva são ferramentas que devem estar presentes nesta nova concepção de história. Só assim, existirá um futuro melhor para as vindouras gerações.

Não obstante a tais fatos, o mundo não pode mais viver só de passado, a participação de todas as pessoas na solução destes problemas é de suma importância, sendo a política o instrumento necessário para o bem comum.

Pois, do contrário, catástrofes serão uma realidade em nosso mundo, uma vez que o choque das civilizações, aliado a destruição atual e diária do planeta Terra, em suas mais diversas perspectivas, estão acabando com nosso amanhã.

Assim, a responsabilidade não é exclusiva do Poder Público, a soberania popular implica direitos e deveres, logo, uma gestão urbana popular é aquela com a participação de todos os agentes e atores responsáveis pelo desenvolvimento diurno da cidade.

Ou seja, é dever de todos tornar o planejamento de nossas cidades sustentáveis e empáticas, com intuito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, com o menor impacto ambiental possível, em razão de já estarmos muito acima do déficit ambiental que o planeta pode suportar.

1.5. Direito ao Urbanismo e a Cidade Sustentável

Atualmente, as pessoas começaram a entender e a viver alguns fatos

terríveis sobre as escolhas e estilo de vida feitas por nossa sociedade, tais como, o total desrespeito ao meio ambiente.

Aliado a prática de danos ambientais, a construção desregrada de habitações em áreas irregulares, a não observância de um plano básico de infraestrutura, entre inúmeros outros problemas relacionados à carência de planejamento urbano adequado dentro das urbes.

O termo ‘direito à cidade’ tem aparecido como pauta política e como objeto de pesquisa de diversos movimentos sociais, manifestações públicas, seminários e debates acadêmicos. A partir de um prisma de abordagens e conteúdo, o direito à cidade se torna uma maneira de exprimir uma forma de relação com a vida e com a crise urbanas que busca caminhos de sua transformação.⁶⁵

Segundo o Acordo aprovado pela Assembleia Geral da ONU em outubro de 2015, foram eleitos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ODS, desdobrados em 169 metas a serem alcançadas até 2030. Entre os Objetivos aprovados, um deles refere-se especialmente às cidades: trata-se do ODS número 11, pelo qual os Estados membros da ONU assumiram o compromisso de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.”⁶⁶

Nesse contexto, o planejamento do meio urbano em que vivemos deve começar a ser realizado sob a ótica da sustentabilidade, tal planejamento vem sendo denominado de Urbanismo Sustentável, com objetivo de criar ou tornar as Cidades Sustentáveis, em razão de que nós, seres humanos, devemos decidir que tipo de cidades serão herdadas por nossos filhos.

O início do século 21 trouxe, com força renovada, o enorme desafio do desenvolvimento sustentável, ou seja, buscar a economia do desenvolvimento aliada ao não esgotamento dos recursos existentes no planeta. O conceito de desenvolvimento sustentável mais difundido pode ser definido como aquele que “satisfaz as necessidades do

⁶⁵ BENACH, Núria. Da desigualdade social à justiça espacial. In BENACH, Núria [et. al.]. Organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Padua. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. P. 16-28

⁶⁶ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 61

presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprir suas próprias necessidades” (United Nations, 1987). Ele foi cunhado no relatório Nosso Futuro Comum de 1987, elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. (Leite, Tello, 2010) Esse relatório surgiu como resultado de um processo da ONU de integrar o desenvolvimento econômico com preservação ambiental, iniciado 15 anos antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ocorrida em Estocolmo, com seu ápice na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 – conhecida como Rio 92 ou Eco 92.⁶⁷

Esse desenvolvimento urbanista diverso, humanista e sustentável, consistiria em construir áreas de lazer e entretenimento para as pessoas em determinados lugares da cidade, que não estão sendo aproveitados adequadamente, para pessoas caminharem e praticarem esportes, ou realizarem qualquer outra atividade física ou mental, integrando, assim, a natureza, com edificações e infraestrutura de alto desempenho.⁶⁸

Nesse conjunto, a integração do ser humano, sua saúde e os serviços da natureza, ou seja, água limpa, luz solar, produção de oxigênio, aproveitamento de rios, energia limpa etc., devem ser totalmente viáveis pelos novos projetos urbanísticos das cidades e das metrópoles. Conectando, de maneira plena e integral, as pessoas, a natureza e os densos ambientes urbanos.

Assim, estudos acadêmicos, chefes de governo e outras entidades privadas começaram a reconhecer o poder do urbanismo diverso do atual, ou seja, sustentável e consciente, para induzir as pessoas a escolherem um estilo de vida mais humanista e sem o alto consumismo de bens artificiais e de recursos naturais. Nesse contexto, um crescente número de pessoas está começando a aprimorar a sustentabilidade inerente de um urbanismo diverso do atual, ou seja, sustentável.⁶⁹

Com intuito de preservação do meio ambiente urbano, consequentemente,

⁶⁷ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 29

⁶⁸ FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. P. 29

⁶⁹ FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. P. 12

com um planejamento urbano de qualidade, a implementação desse Urbanismo Sustentável exige a participação de todos, não somente do Poder Público, uma vez que, claramente, a sociedade encontra-se no caminho errado, colocando todo o nosso rico território – conforme elucidado acima - em crise.

O urbanismo sustentável representa uma mudança de postura nas gerações relativa a como os assentamentos humanos são projetados e empreendidos, sua adoção como uma norma social exige que todos os envolvidos no processo de planejamento e urbanização do ambiente construído trabalhem como um único organismo para atingir um propósito compartilhado.⁷⁰

Melhor dizendo, além dos gestores municipais, governantes e toda máquina estatal estarem envolvidas no projeto urbano na forma sustentável, também é necessário que empreendedores, profissionais autônomos, associações, bem como a própria sociedade em si, sejam participativos.

Acontece que por muito tempo a sociedade como um todo, não tem participado de tal planejamento, tornando-se inerte ao seu bem-estar e sendo vítima de suas próprias atitudes, principalmente no fato de acreditar que cabe exclusivamente ao Poder Público a gerência de todos os problemas relativos ao planejamento urbano.

Melhor dizendo, nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, o modelo de “cidade sustentável” se propõe sobretudo a enfrentar as grandes questões urbanas ligas à desigualdade social, como o regramento da propriedade da terra, o combate à violência urbana, o acesso de todos a moradia digna e a serviços públicos de qualidade.⁷¹

Assim, a finalidade da Operação Urbana Consorciada é tirar do Poder Público a responsabilidade exclusiva pela execução das operações urbanísticas em determinadas áreas da cidade, trazendo, assim, o setor privado, através dos proprietários e demais particulares interessados, para participar do processo de

⁷⁰ FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. P. 15

⁷¹ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 64

renovação da cidade e desenvolvimento urbano mais integrador e sustentável.

A utilização de tal instrumento urbanístico é de grande contribuição, pois as pessoas encontram-se cada vez mais abatidas, porque sequer conseguem sair de casa em razão da violência urbana.

Inclusive, caso queiram encarar o perigo real, não possuem áreas verdes propícias perto de suas casas, tais como parques, vias públicas de qualidade e iluminadas para realizarem seus exercícios e demais atividades esportivas, desestimulando, assim, o deslocamento das pessoas perante a via pública.

Os espaços verdes ou a destinados a esportes e demais práticas esportivas existentes nas cidades estão se tornando cada vez mais ambientes inóspitos, sem a desejável vida urbana, pois encontram-se abandonados pelo Poder Público e pela própria sociedade.

Diante de toda essa problemática, o urbanismo sustentável procura trazer uma nova visão de planejamento, onde o meio ambiente construído encontra-se em cristalina harmonia com a própria natureza, propiciando uma maior qualidade de vida para as pessoas residentes na cidade e no seu entorno, inclusive, com estilo de vida mais saudável e humano.

Oferecendo estudos, planejamento e alternativas para se buscar a preservação das cidades bem como meios para utilizar e manter a obtenção de água limpa, ar não poluído, habitação digna, crescimento ordenado, uso regular do solo e proteção ambiental de forma efetiva e sustentável.

A atualidade oferece uma oportunidade histórica para que a sociedade repense onde e como vive, trabalha e se diverte e compra. O caminho para um estilo de vida sustentável se constrói com base nos princípios do crescimento urbano inteligente, do Novo Urbanismo e das edificações sustentáveis. Caso tenha êxito, não só reduzirá drasticamente os danos ambientais como também oferecerá melhorias assombrosas à qualidade de vida atual. O contexto desse estilo de vida é o urbanismo sustentável, a criação e a sustentação de comunidades cujo projeto é tão bem direcionado a uma vida de qualidade que as pessoas optarão, com prazer, por satisfazer suas

necessidades diárias a pé e utilizando o transporte público.⁷²

Somente o desenvolvimento da infraestrutura verde, que inclui os espaços de maior valor ambiental, poderão melhorar a biodiversidade e demais processos ecológicos dos territórios, que devem orientar o planejamento e crescimento urbano.

Assim, também, o desenvolvimento urbanismo sustentável traz o convite pessoal para compartilhar experiências, trazendo o benefício social de participar da cidade e do seu planejamento urbano e crescimento ordenado da comunidade, aumentando a qualidade de vida e exaltando o seu potencial de transformação positiva.

As metrópoles são o grande desafio estratégico do planeta neste momento. Se elas adoecem, o planeta torna-se insustentável. No entanto, a experiência internacional – de Barcelona a Vancouver, de Nova York a Bogotá, para citar algumas das mais verdes – mostra que as metrópoles se reinventam. Se refazem. Já existe diversos indicadores comparativos e *rankings* das cidades mais verdes do planeta. Fora dos países ricos, Bogotá e Curitiba colocam-se na linha de frente como cases a serem replicados.⁷³

Melhor dizendo, a reinvenção das cidades no século 21, passa pelos novos indicadores que mostram a oportunidade em termos cidades mais sustentáveis e mais inteligentes do que as que cresceram e se expandiram sem limites no século XX.⁷⁴

Plantar um crescimento ordenado desde agora, aliado ao uso racional do solo, é um marco da estratégia sustentável, baseado nas reais necessidades da população e da atividade econômica, sem desperdício do solo e demais territórios, pois este é, sabidamente, um recurso finito.

No artigo 2º, do Estatuto da cidade, dispõe, abertamente:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

⁷² FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. P. 27

⁷³ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 08

⁷⁴ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 08

I – **Garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;⁷⁵ (g.n)

Um dos objetivos mais importantes de qualquer projeto de futuro com sustentabilidade, é a busca constante pela melhoria das condições sociais das populações mais fragilizadas socialmente. Isso porque os problemas sociais e ambientais estão necessariamente interligados e somente será possível tutelar adequadamente o meio ambiente com a melhora das condições gerais destas populações.⁷⁶

*El desarrollo urbanístico sostenible postula una clasificación de los usos del suelo y, por lo tanto, de las edificaciones, infraestructuras, instalaciones y actividades que de la misma se derivan, desde una perspectiva ambiental y de la sostenibilidad especialmente con relación al consumo energético y al transporte, frente a la visión tradicional meramente economicista y arquitectónica.*⁷⁷

No Brasil, a cidade sustentável é um direito materializado constitucionalmente e, também, legalmente, mas que encontra sérios obstáculos para se concretizar. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e, posteriormente, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), em atendimento a um histórico de reivindicações populares relacionadas à moradia em condições dignas, reúnem normas que versam sobre a Política Urbana. Há de se registrar que,

⁷⁵ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

⁷⁶ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. P. 50

⁷⁷ COMA, Martín Basools. *La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible*. In PARDO, José Esteve (coord.). **Derecho del medio ambiente y administración local**. ISBN: 84-609-8956-9. España: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006. P. 683.

anteriormente a essas normativas, foi sancionada a Lei 6.766 (BRASIL, 1979), que dispôs sobre o parcelamento do solo e que por muito tempo foi a única normativa considerada para fins urbanos.⁷⁸

Nesse sentido, é de suma importância que as novas cidades, diga-se de passagem, sustentáveis, se reinventem dentro das dimensões econômica, ambiental e social, sendo as operações urbanas sustentáveis um marco a ser perseguido.

1.6. A situação atual do urbanismo espanhol

Assim como outros países da Europa, a Espanha também passou por uma grave crise econômica na primeira parte do século XXI, consequentemente, isso refletiu diretamente nas suas cidades e no seu planejamento urbano.

*El crecimiento de las ciudades durante el siglo XX, a veces coincidiendo con situaciones de crecimiento económico débil, convirtió la situación en explosiva. En los años 1970 la población emprendió intensas acciones de reivindicación de servicios y equipamientos públicos, en una fase de crecimiento rápido de las necesidades urbanísticas (asfaltado de calles, agua y desagüe, basuras, tratamiento de residuos, transportes urbanos...) y de servicios (zonas verdes, polideportivos, bibliotecas...). A ellos se unían otras necesidades en sanidad, promoción económica, etc. Las reivindicaciones de la población se dirigieron, ante todo, al poder más inmediato, es decir, al poder local de los ayuntamientos, que seguían sin tener recursos para construir y mantener todos esos servicios.*⁷⁹

El resultado ha sido una ocupación explosiva del territorio, produciendo la dispersión de la ciudad y, con ella, la insularización de los espacios naturales con la consiguiente pérdida de biodiversidad, la impermeabilización y el sellado de superficies inmensas, la distorsión del ciclo hídrico, la ruina de muchos valores paisajísticos, un galopante

⁷⁸ SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **Cidades Sustentáveis: Limites E Possibilidades Conceituais E Regulatórios**. Revista De Direito E Sustentabilidade | E-Issn: 2525-9687. Salvador V. 4. N. 1. P. 95 – 109. Jan/Jun. 2018. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/327268418_Cidades_Sustentaveis_Limites_E_Possibilidades_Conceituais_E_Regulatorios. Acesso: Mai. 2019. P. 100

⁷⁹ CAPEL, Horacio. *El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada*. Revista Hábitat y Sociedad, Espanha, n. 2, P. 155-78, mayo. 2011. Disponível: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatSociedad.2011.i2.08>. Acesso: mai. 2019. P. 172

consumo de materiales, de agua y de energía y, con ello, una emisión de cantidades ingentes de contaminantes atmosféricos.

Este proceso global de urbanización (en muchas ciudades españolas en tres décadas se ha duplicado y en ocasiones triplicado el suelo ocupado en toda la historia) supone tal consumo de recursos y tan elevado impacto contaminante sobre el conjunto de ecosistemas de la Tierra, que las incertidumbres creadas por ello nos llevan a afirmar que estamos inmersos en un proceso que no nos asegura el futuro y por ello es insostenible. Hoy se puede afirmar que las ciudades son los sistemas que mayor impacto generan en el Planeta y, por esto, sabemos que la batalla de la sostenibilidad la vamos a ganar o la vamos a perder en base a la organización y la gestión urbanas que desarrollemos a partir de ahora.⁸⁰

Inúmeras cidades passaram a ter periferias e demais bairros de baixa renda de maneira crescente, trazendo, também, inúmeros impactos ambientais, sociais e urbanos, em razão da população perder seus direitos básicos neste processo.

El proceso de creación, crecimiento y transformación de la ciudad, es decir, el ciclo de vida útil de la edificación e infraestructuras, la forma en que se aborda su reforma o renovación y los cambios de paradigma, determinan los rasgos de cada periodo en la historia de la ciudad. Tradicionalmente, todos ellos eran muy estables y, por lo tanto, el modelo y paisaje de ciudad también lo era, pero en las dos últimas décadas interseculares, hemos asistido a una acelerada sucesión de los dos grandes paradigmas, es decir, de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar, sobre la intervención y el futuro de la ciudad: crecer, desordenar las periferias y abandonar el centro; y su opuesto, limitar el crecimiento y volver a recuperar, por generación o renovación, la ciudad heredada.⁸¹

El camino hacia la insostenibilidad al que nos dirige el urbanismo practicado en los últimos lustros tiene una justificación diversa, pero de entre las muchas explicaciones posibles, cuatro datos parecen determinantes: a) La dependencia de nuestra economía del sector de la construcción y del turismo; b) La articulación legal de un modelo urbanístico de oferta de suelo, expansivo y depredador de recursos naturales; c) La ausencia de una ordenación del territorio limitadora de las competencias urbanísticas municipales; d) Un modelo administrativo, competencial y de relaciones interadministrativas que se ha demostrado ineficaz tanto para una

⁸⁰ PALENZUELA, Salvador Rueda. *El Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información*. 1. ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid, 2012. P. 22

⁸¹ CALDERON, Basilio; GARCIA-CUESTA, José-Luis. **Utopía versus pragmatismo urbanístico en la ciudad española del siglo xxi**. *EURE (Santiago)*, v. 44, n. 132, p. 109-132, May 2018. Disponível: <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200109>. Acesso: mai. 2019. P. 68

*ordenación integral del territorio, como para evitar la ponen de manifiesto una connivencia dudosa con los Municipios promotores.*⁸²

Em contrapartida a estes fatos, inúmeros profissionais da área da arquitetura, engenharia, jurídica, geografia e inúmeros outros estudos ambientais, sendo que todos são ligados pela interdisciplinaridade, tentam agora buscar um melhoramento no padrão de qualidade das cidades espanholas e no padrão de vida das pessoas, através do planeamento urbanístico sustentável.

*El modelo de urbanismo claramente expansivo a que se ha hecho referencia en el apartado precedente todavía se hallaba plenamente asentado entre nosotros aun cuando, coetáneamente, fuera de España se avanzaba en dirección contraria a la búsqueda de formas de desarrollo urbano más acordes con un uso más racional del suelo y, en general, de los recursos naturales.*⁸³

Todos os textos Constitucionais e específicos que foram surgindo na Espanha, inclusive, os citados no presente trabalho, ou seja, Constituição Espanhola e *Ley do Suelo*, contribuíram para afastar o modelo expansionista que existia até então, consequentemente, priorizaram o desenvolvimento urbano sustentável, que promove o uso racional do solo e dos recursos naturais espanhóis.

*Aunque el redactor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, era consciente de que el giro hacia la sostenibilidad que necesitaba el urbanismo en España tenía que basarse no solo en la contención del proceso de transformación urbanística del suelo rural, proceso que de forma tan acusada se venía produciendo y al que dicho texto legal intentaba poner freno, sino también en una mayor atención a la ciudad existente [...].*⁸⁴

Así, parece que los últimos años han traído numerosas novedades en materia de políticas y estrategias en torno a la ciudad. La sostenibilidad ha empezado

⁸² GONZÁLEZ, JORGE AGUDO. *Gobernanza local, urbanismo y sostenibilidad. Estudios Turísticos*. Espanha, ISSN 0423-5037, Nº. 172-173, 2007 (*Ejemplar dedicado a: Hacia un nuevo paradigma turismo sostenibilidad en España*), P. 141-2

⁸³ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. **Cambio de paradigma: Del urbanismo expansivo a la sostenibilidad**. *Lección Inaugural del Curso Académico 2018-2019*, ISBN: 978-84-9773-928-3. León: Universidad de León, 2018. P. 22

⁸⁴ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. **Cambio de paradigma: Del urbanismo expansivo a la sostenibilidad**. *Lección Inaugural del Curso Académico 2018-2019*, ISBN: 978-84-9773-928-3. León: Universidad de León, 2018. P. 40

*a aparecer como finalidad propia o si no al menos como uno de los factores más importantes, incluso imprescindibles, a tener en cuenta; ya no se trata de un elemento más que pueda o no ser considerado, al igual que cualquier ley o norma se ha convertido en algo de obligado cumplimiento siempre y cuando el resultado supuesto que se persiga sea el positivo, y se entiende que es así. La sostenibilidad no es una alternativa, es ya una necesidad.*⁸⁵

Nesse contexto, a *Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana*, também menciona em seu preâmbulo, a importante necessidade do desenvolvimento territorial sustentável das cidades de la Comunitat Valenciana. In verbis:

*Uno de los grandes objetivos de esta ley es la incorporación de la perspectiva de género como concepto transversal y transformador. Tal como aparece en la redacción de la Nueva agenda urbana de Naciones Unidas de la cumbre de Quito de 2017, estas se comprometen al cambio de paradigma de los modelos de ciudades, adoptando enfoques del desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados, centrados en las personas y teniendo en cuenta la edad y el género. [...] El objetivo de facilitar la integración de los pilares de este desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística, conlleva que la reforma legislativa se adapte a la citada legislación de evaluación ambiental del Estado.*⁸⁶

Inclusive, em seu artigo 3, a supracitada a lei traz o conceito do desenvolvimento territorial o urbano sustentável, conforme segue abaixo:

Artículo 3. Concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible.

El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es lo que garantiza la ordenación equilibrada del territorio, para distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población, así como los servicios y equipamientos, con los criterios de garantizar la salud y la calidad de vida de las personas, facilitando el acceso a una vivienda digna y de coste asequible, la prevención de riesgos, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje. Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, se minimice la ocupación de nuevos suelos, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de

⁸⁵ LAHOZ RODRÍGUEZ, Elísabeth, *Reflexiones medioambientales de la expansión urbana*. Cuadernos Geográficos [en línea] 2010, (Sin mes): [Acesso: mai. 2019] Disponível: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17117027013>> ISSN 0210-5462. P. 302

⁸⁶ ESPANHA, *Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana*. Disponível: <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2014/07/25/5>. Acesso: jun. 2019

*los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados.*⁸⁷

Portanto, verifica-se que a legislação urbanística espanhola também aprimorou em relação ao desenvolvimento urbanístico sustentável e infraestrutura de qualidade, consequentemente, não permitindo que haja gastos pelo Poder Público desnecessários em relação ao desenvolvimento urbano. Priorizando o desenvolvimento do meio ambiente, da sociedade e da economia, em relação ao desenvolvimento urbano expansionista que até então vinha sendo praticado.

1.7. Estudos espanhóis sobre a promoção do Urbanismo Sustentável

No modelo passado, ou seja, a promoção do urbanismo, os problemas sociais eram resolvidos quase que exclusivamente pelo Estado. Atualmente, estes problemas devem ser resolvidos por diversos entes, ou seja, comunidade, empresas, estado etc. Diferentes atores sociais.

Assim, verifica-se que a Espanha já vem praticando um desenvolvimento urbano sob a ótica da sustentabilidade, conforme discorrido nos tópicos anteriores, onde foi realizado uma breve explanação da Constituição Espanhola e da *Ley de Suelo*.

*Actualmente, la idea del desarrollo sostenible, que propone crecer económicamente con equidad, sin dañar los ecosistemas y superando la pobreza, es una referencia obligada en las diversas actividades y disciplinas. El urbanismo no es la excepción, sobre todo si se considera que la ciudad transforma de manera intensa el medio ambiente.*⁸⁸

Nesse diapasão, a promoção do denominado urbanismo sustentável se mostra como uma resposta para os problemas que existem hoje. Tal método prima os espaços públicos, mobilidade, aliado com edifícios inteligentes e abundante área

⁸⁷ ESPANHA, *Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana*. Disponível: <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2014/07/25/5>. Acesso: jun. 2019

⁸⁸ RAMÍREZ, Teviño Alfredo, Sánchez Núñez, Juan Manuel *"Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo "*. Revista Digital Universitaria [en línea]. 10 de julio 2009, Vol. 10, No. 7 [Acesso: mai. 2019]. Disponível: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art42/int42.htm> ISSN: 1607-6079. P. 08

verde.

Entre las técnicas e instrumentos jurídicos a disposición de los municipios para la protección el medio ambiente, sin duda ocupa un puesto relevante la planificación urbanística. Nuestra legislación urbanística desde el Texto refundido de la Ley del suelo de 1976 asigna, como uno de los cometidos básicos al planeamiento urbanístico municipal, la adopción de “medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos.”⁸⁹

No mesmo encontro de ideias, dentro do Título I., denominado “De los derechos y deberes fundamentales”, é o artigo 45 da Constituição Espanhola, conforme verifica-se a seguir:

Artículo 45

Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”⁹⁰

É de suma importância registrar que o solo é um recurso escasso, consequentemente, o urbanismo sustentável preocupa-se em como regenerar os espaços já existentes. Nesse sentido, a sustentabilidade urbana é a renovação do espaço já existente e construção de novos espaços dentro do padrão de sustentabilidade.

Y es que la sostenibilidad, renovación y regeneración como atributos del

⁸⁹ COMA, Martín Basools. Mauricio. *La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible*. In PARDO, José Esteve (coord.). **Derecho del medio ambiente y administración local**. ISBN: 84-609-8956-9. Espanha: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006. P. 677.

⁹⁰ ESPANHA, **Constituição da**. Disponível: <http://www.congreso.es/consti/>. Acesso: mar. 2019.

*nuevo paradigma social-urbano, integran lo que hemos denominado pragmatismo urbanístico, es decir, del fin de la utopía social y urbanística, reducida ahora a cuestiones relacionadas con las denominadas soluciones inteligentes impulsadas por la necesidad ante un futuro medioambientalmente comprometido e incierto. De la ciudad social y urbanísticamente utópica, se ha pasado al más descarnado y necesario pragmatismo o posibilismo autocontenido: menor consumo de suelo, de energía, y de recursos.*⁹¹

*En el caso de España, puede discutirse, además, el modelo de desarrollo económico y urbanístico que se ha seguido. Un modelo que ha pasado por diferentes fases de valoración. A comienzos de los años 2000 causaba admiración no solo dentro, sino también fuera. En España parecía que habíamos llegado al grupo de países más desarrollados, existía superávit en los presupuestos del Estado, las cuentas cuadraban más que en Alemania, se admitía al país en el G-20 y aumentaba el nivel de equipamientos, la calidad de vida y la autosatisfacción.*⁹²

Registra-se que no ano 2000, apenas 47% da população vivia nas cidades. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável (2012): Em 2050: 75% da população viverá em zonas urbanas, sendo, inclusive, estas cidades responsáveis por consumir 70% da energia global. Por tais motivos, seguir o *principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible* é tão importante.

Portanto, o crescimento urbano sustentável, conforme vem sendo praticado na Espanha, é imprescindível para o aumento da qualidade de vida da população, uma vez que, desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social, devem estar intimamente entre ligados, com o único objetivo de tornar nossas cidades mais sustentáveis e harmônicas.

El crecimiento económico a ultranza es visto como condición para proteger a la naturaleza. La idea de inversión, a fin de lograr un desarrollo sostenible, asegura la

⁹¹ CALDERON, Basilio; GARCIA-CUESTA, José-Luis. **Utopía versus pragmatismo urbanístico en la ciudad española del siglo xxi. EURE (Santiago)**, v. 44, n. 132, p. 109-132, May 2018. Disponível: <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200109>. Acesso: mai. 2019. P. 78

⁹² CAPEL, Horacio. *El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada. Revista Hábitat y Sociedad*, Espanha, n. 2, P. 155-78, mayo. 2011. Disponível: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatSociedad.2011.i2.08>. Acesso: mai. 2019. P. 170

*compatibilidad del crecimiento económico y el desarrollo con la protección del medio ambiente. El crecimiento económico y el fortalecimiento de la competitividad se reflejarán en inversión privada en la naturaleza y la biodiversidad y un descenso en términos absolutos de las emisiones peligrosas para el medio ambiente como resultado del desarrollo tecnológico de la empresa privada. Esta concepción apuesta por un "crecimiento inteligente" de la economía suponiendo que disminuye la presión general sobre el medio ambiente. Siendo así, el desarrollo sostenible será consecuencia del crecimiento económico.*⁹³

Desse modo, para continuar a melhorar a qualidade de vida da população espanhola, bem como da própria cidade e do meio ambiente, é necessário permanecer nos projetos que envolvam o desenvolvimento urbano sob a ótica da sustentabilidade, seja ela econômica, espacial, social ou ambiental.

⁹³ RAMÍREZ, Teviño Alfredo, Sánchez Núñez, Juan Manuel **"Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo "**. Revista Digital Universitaria [en línea]. 10 de julio 2009, Vol. 10, No. 7 Acceso: mai. 2019. Disponível: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art42/int42.htm> ISSN: 1607-6079. P. 06

CAPÍTULO 2

A EVOLUÇÃO E OS INSTRUMENTOS PARA ADOÇÃO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL NA ESPANHA E NO BRASIL

2.1. A proteção Ambiental na Constituição Espanhola

A Espanha, ao demonstrar em sua Constituição de 1978, uma preocupação com o meio ambiente natural e urbano, inclusive, textualizando a devida e necessitada proteção ambiental, inovou no ordenamento jurídico.

Verificou-se que a demanda de problemas ambientais vinha crescendo rapidamente naquele país, necessitando, portanto, que houvesse uma regulamentação constitucional, conseqüentemente, ocorrendo uma maior conservação dos recursos naturais.

O artigo 45 da Constituição espanhola, é o dispositivo referente ao meio ambiente e sua proteção. Encontra-se enquadrado com os demais princípios sociais dentro da Constituição. Registra-se que na Espanha, não existe um direito direto das pessoas em relação ao meio ambiente, trata-se de um direito subjetivo. A seguir, é apresentado o artigo mencionado:

Artículo 45

Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.⁹⁴

Assim, o direito de possuir e disfrutar um meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser mais que uma ambição daquela sociedade, mas um direito

⁹⁴ ESPANHA, **Constituição da**. Disponível: <http://www.congreso.es/consti/>. Acesso: mar. 2019.

fundamental que também possui deveres, ou seja, a utilização racional de todos os recursos naturais, objetivando a melhora na qualidade de vida.

É de suma importância destacar o fato de que para existir um ambiente ecologicamente equilibrado, também é necessário que exista um planejado desenho urbano, sendo este desenvolvido dentro dos parâmetros da sustentabilidade.

Nesse contexto, a Constituição Espanhola, ou seja, a lei fundamental da organização jurídica, também dispõe, precisamente, em seu artigo 47, que serão os Poderes Públicos que deverão regular a utilização do solo de acordo com o seu interesse geral, para impedir especulações imobiliárias e subutilização do território e solos do país.

Artículo 47.

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*⁹⁵

Nesse enquadramento de ideias, fazendo uma análise preliminar do supracitado artigo constitucional, Luciano José Parejo Alfonso, Geraldo Roger Fernández e Marcos Vaquer Caballería, sintetizam com sabedoria em sua obra:

*El sometimiento que hace el precepto de la utilización del suelo al interés general nada tiene de especial: el suelo es un recurso económico y <toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general>, de conformidad con lo previsto en el artículo 128.1 de la Constitución.*⁹⁶

Nuestro texto constitucional de 1978 presenta una gran riqueza de enunciados que afectan a las cuestiones implicadas en el tema que nos ocupa. Así, son abundantes las referencias: a los cometidos de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, obras públicas, medio ambiente, patrimonio cultural e. histórico

⁹⁵ ESPANHA, **Constituição da**. Disponível: <http://www.congreso.es/consti/>. Acesso: mar. 2019

⁹⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo)**. Madrid: Portal Derecho, 2007. P. 19

*artístico, etc.; a los principios y técnicas de orden económicos: estabilidad económica, pleno empleo, desarrollo de los sectores económicos y planificación de la actividad económica, con directa referencia a «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial» (art. 131), y a principios constitucionales de obligatoria observancia: igualdad, solidaridad, crecimiento de la renta su justa distribución, compensación interterritorial, etc.*⁹⁷

*A partir de la transición política, con la aprobación de la Constitución española de 1978 se hizo necesario un nuevo marco legal urbanístico. El artículo 47 establecía, como hemos visto, limitaciones a la propiedad privada. Al mismo tiempo, se señalaba la exigencia de gestionar de forma adecuada los recursos naturales (art. 45) y la necesidad de conservar el patrimonio histórico, artístico y cultural (artículo 46).*⁹⁸

Não obstante a tais fatos, registra-se que também cabe às Comunidades autónomas, a competência de tratar sobre a ordenação do território, do urbanismo, e das habitações, conforme verifica-se no artigo 148 da Constituição Espanhola.

Artículo 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1.º Organización de sus instituciones de autogobierno.

2.º Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

*4.º Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. [...]*⁹⁹

Portanto, as competências mais importantes estão dispostas no Art. 148, cujo item “3” lhe atribui a responsabilidade pela “ordenación del territorio, urbanismo

⁹⁷ COMA, Martín Bassols. *El medio ambiente y la ordenación del territorio. Documentación Administrativa*, [S.l.], Nueva Época: España. jun. 1981. ISSN 1989-8983. Disponível: <<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=4544>>. Acesso: mai. 2019. P. 437

⁹⁸ CAPEL, Horacio. *El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada*. Revista Hábitat y Sociedad, Espanha, n. 2, P. 155-78, mai. 2011. Disponível: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2011.i2.08>. Acesso: mai. de 2019. P. 166

⁹⁹ ESPANHA, *Constituição da*. Disponível: <http://www.congreso.es/consti/>. Acesso: mar. 2019.

y vivienda”, ou seja, na prática cabe às comunidades autônomas legislar e organizar o processo de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano tanto no plano municipal como em escala regional. Ademais, estas também têm competências quanto a: alterações territoriais dos municípios; obras públicas; organização dos sistemas de transportes rodoviário e ferroviário; disposição de equipamentos como portos e aeroportos; gestão de políticas de meio ambiente; gestão de projetos de construção e aproveitamento de recursos hidráulicos; saúde e saneamento.¹⁰⁰

Assim, entendendo o solo como um produto econômico, a legislação constitucional espanhola optou por deixar a cargo dos Poderes Públicos, as promoções necessárias para estabelecer as condições gerais e demais normas de direito, de acordo com o interesse geral, para impedir qualquer atividade especulativa sobre o território espanhol.

Esta inquietud del legislador español por subordinar la utilización del suelo al interés general e impedir la especulación viene de lejos. Sin ir más allá, late fuertemente en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, cuyo preámbulo afirma que <la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura u, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes em difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora>.¹⁰¹

Portanto, assim como na Constituição Brasileira (artigos 182 e 183), verifica-se que o Legislador Espanhol criou normas gerais sobre a ordenação urbana e territorial, dando ao Poder Público, subsídios para criar normas específicas com intuito de atribuir e/ou criar áreas residenciais, agrícolas, industriais etc., tudo com o objetivo de combater a má utilização do solo e a tão famigerada especulação imobiliária.

De lo contrario, uno corre el riesgo de sorprenderse por el hecho de que, en años anteriores, la oferta de vivienda haya aumentado espectacularmente, mucho más que la población y que la creación de nuevos hogares y, sin embargo, los precios

¹⁰⁰ GOULART, Jefferson Oliveira. **O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil**. Lua Nova, São Paulo, n. 103, abr. 2018. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-129/103>. Acesso: mai. de 2019. P. 235

¹⁰¹ PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo)**. Madrid: Portal Derecho, 2007. P. 21

*hayan subido de forma igualmente espectacular, mucho más que la renta disponible de los hogares.*¹⁰²

Assim, somente com a realização do devido desenvolvimento e consequente ordenação territorial, é que a habitação e o território da população espanhola estarão protegidos, conforme disposto em sua Constituição.

Podendo, assim, a população disfrutar de uma habitação digna e adequada dentro de um território ordenado, sem sofrer os altos custos da tão famigerada especulação imobiliária em territórios com desenvolvimento inadequado e insustentável.

Não obstante a tais fatos, assim como no Brasil, a Espanha também sofreu um enorme crescimento da população de seu país, consequentemente, também aumentou drasticamente o seu desenvolvimento urbano. Nesse sentido, é de suma importância que tal desenvolvimento também ocorra de maneira sustentável e adequada.

*Estas prácticas caracterizan al urbanismo español como un urbanismo «ofensivo» que acecha zonas no susceptibles de transformación. La respuesta ante esa ofensiva ha sido una defensa centralizada en los espacios mejor conservados y de mayor valor natural. Esta reacción, no obstante, induce a una expansión de las zonas urbanizadas hasta los límites mismos de los espacios protegidos, impidiendo o haciendo inútiles medidas como las zonas periféricas de protección o los corredores ecológicos, despreciando además los valores ecológicos y paisajísticos de los que hemos llamado «espacios intermedios».*¹⁰³

Diante deste quadro, era necessária uma intervenção na ordem urbana mais efetiva por parte dos poderes constituídos. A simples imposição de normas limitadoras da propriedade – até agora a técnica urbanística predominantemente utilizada – já não bastava para equacionar os graves problemas que afligiam as cidades europeias. O estado viu-se obrigado a interferir no espaço urbano no intuito de reorganizá-lo e buscar abrandar os graves efeitos sociais advindos do crescimento

¹⁰² PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo)**. Madrid: Portal Derecho, 2007. P. 22

¹⁰³ GONZÁLEZ, JORGE AGUDO. *Governanza local, urbanismo y sostenibilidad*. **Estudios Turísticos**. Espanha, ISSN 0423-5037, Nº. 172-173, 2007 (*Ejemplar dedicado a: Hacia un nuevo paradigma turismo sostenibilidad en España*), P. 142

desordenado.¹⁰⁴

Nesse Contexto, não somente a Espanha, como a própria União Europeia, vem se preocupando, cada vez mais, com a ocupação e desenvolvimento urbano e dos territórios de forma sustentável, pois, atualmente, grande parte da população europeia já se encontra residindo dentro de grandes ou médios centros urbanos.

De tal modo, cada vez mais estão elaborando instrumentos jurídicos e demais derivados, que vão desde tratados internacionais, até atos normativos, os quais constam que deve existir um desenvolvimento urbano sustentável para existir o respeito dos direitos e garantias fundamentais do ser humano.

2.2. Breves comentários sobre a “*Ley de Suelo*”

*Los problemas del crecimiento del sector inmobiliario y de la crisis son ya conocidos. Una y otra vez se alude a razones que tienen que ver con la especulación y con la escasez de recursos de los municipios. Las descripciones y los diagnósticos son ya numerosos, claros y convincentes.*¹⁰⁵

Além do Brasil, a Nação Espanhola teve um significativo aumento de suas cidades no decorrer de suas últimas décadas. Bem explica tal fato, a exposição de motivos da supracitada lei:

*La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente.*¹⁰⁶

A título exemplificativo, pode-se citar a “*Ley de Suelo*” da Espanha, de 28 de maio de 2007, que possui o condão de regulamentar o desenvolvimento urbano espanhol, traçando as linhas mestras sobre a regulamentação do solo, inclusive, sob

¹⁰⁴ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 32

¹⁰⁵ CAPEL, Horacio. *El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada*. **Revista Hábitat y Sociedad**, Espanha, n. 2, P. 155-78, mayo. 2011. Disponível: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatYSociedad.2011.i2.08>. Acesso: mai. de 2019. P. 171

¹⁰⁶ ESPANHA, **Ley de Suelo**. Ley 08/2007, de 28 de mayo, de suelo da. Disponível: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/05/28/8>. Acesso: mar. 2019

a ótica da sustentabilidade, e demais transformações urbanísticas.

La nueva Ley de Suelo configura el concepto indeterminado de desarrollo territorial y urbano sostenible como un principio jurídico que preside toda su arquitectura, de manera que lo enuncia ya en su Título preliminar (art. 2) y lo perfila – hasta donde lo permite las competencias básicas estatales – mediante reglas en otros posteriores, muy singularmente los artículos 10, 12, 13 y 15.¹⁰⁷

É de suma importância destacar que, após a Constituição Espanhola, bem como, o advento da *Ley de Suelo*, o urbanismo espanhol passou a exercer e a praticar o princípio do desenvolvimento urbano e territorial sustentável.

Prescindiendo de los aspectos competenciales sobre el urbanismo, ya mencionados, la Ley destaca que la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia cuando en los arts. 45 a 47 se refiere a la protección del medio ambiente, a la conservación del patrimonio cultural y, sobre todo, al derecho a la vivienda encomendando a los poderes públicos el establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho, normas que regularán <la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación>.¹⁰⁸

Para melhor elucidação, a seguir, traz-se à tona, o artigo 2º, da *Ley de Suelo*, denominado de “Princípio do desenvolvimento territorial e urbano sustentável”.
In verbis:

Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

¹⁰⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo)**. Madrid: Portal Derecho, 2007. P. 36

¹⁰⁸ MARTÍN REBOLLO, Luis. **Colección Códigos Básicos Leyes Administrativas**. 24 ed. Pamplona. España: Editorial Aranzadi, 2018. P. 1923

a) *La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*

b) *La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística. c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.*

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.¹⁰⁹

Portanto, verifica-se na *Ley 8/2007*, conhecida como “*Ley de Suelo*”, que se pode encontrar temas como: desenvolvimento urbano sustentável; a urbanização a ser realizada com eficiência; distribuição das habitações, demarcação do solo rural e urbano; prevenção de desastres e contaminação do solo etc.

A derradeira e mais recente modificação ocorreu em 2015 (Real Decreto Legislativo 7/2015), em texto refundido que promoveu uma justaposição conceitual e adequação jurídica da Lei 20/2014, do Decreto Legislativo 2/2008 e da Lei 8/2013, que trata da reabilitação, regeneração e renovação urbanísticas. A nomenclatura herdada de 2007 se manteve, havendo basicamente dois regimes de solo: urbanizado (definido como todo aquele integrado à malha urbana) e rural (Art. 21), remetendo à ordenação territorial e urbanística a prerrogativa de instituir mecanismos de controle e proteção de solo preservado. Em termos substantivos, foi mantida a tendência à liberalização da produção do espaço urbano.¹¹⁰

¹⁰⁹ ESPANHA, **Ley de Suelo**. Ley 08/2007, de 28 de mayo, de suelo da. Disponível: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/05/28/8>. Acesso: mar. 2019

¹¹⁰ GOULART, Jefferson Oliveira. **O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil**. Lua Nova, São Paulo, n. 103, abril. 2018. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-129/103>. Acesso: mai. 2019. P. 240

Nesse sentido, a *Ley de suelo* de 2015, mais precisamente, no seu artigo 3º, dispõe sobre “*Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*.”, ou seja, texto semelhante ao escrito na lei anterior, artigo 2º, já citado acima, possuindo apenas mais direitos de deveres de maneira particular em cada inciso.

A *Ley de Suelo* espanhola, portanto, pode ser tratada como o guia basilar legislativo em relação a ordem e utilização do território e uso do solo, obedecendo as políticas públicas com relevância constitucional.

*La Ley insiste en la perspectiva medioambiental. Sin desconocer que el crecimiento urbano seguirá siendo necesario, alude a la necesidad de responder a <los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.*¹¹¹

Ou seja, o desenvolvimento urbano das cidades da Espanha, começou a seguir a linha do princípio da sustentabilidade, observando não somente o crescimento expansivo, mas, também, obedecendo as necessidades ambientais, econômicas e sociais das cidades, tornando-as em cidades mais ecológicas e inclusivas.

Não obstante a tais fatos, ainda segundo a lição de Luciano José Pareio Alfonso, todo o corpo normativo da lei está fundamentado na orientação de cidadania. Por isso, não trata somente do solo e da propriedade, mas de todos os direitos constitucionais integralizados. Ilustra-se a seguir:

*El entero cuerpo normativo de la Ley está inspirado en una novedosa orientación a la ciudadanía – recuperando la noción de ciudad como ámbito de ciudadanía, como espacio colectivo em el que disfrutar y ejercer ese status – y debe ser visto con esta luz. Por ese ya no vincula su objeto sólo con el derecho de propiedad, sino con todos los derechos constitucionales concernidos, que son también los de participación em los asuntos públicos, de libre empresa, a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.*¹¹²

¹¹¹ MARTÍN REBOLLO, Luis. **Colección Códigos Básicos Leyes Administrativas**. 24 ed. Pamplona. España: Editorial Aranzadi, 2018. P. 1924

¹¹² PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo)**. Madrid: Portal Derecho, 2007. P. 52

Em consecuencia, la Ley propone también avances de relieve em el plano político, em el sentido más amplio del término. Desde la enunciación, por primera vez, de un catálogo mínimo de derechos y deberes de ciudadanía em relación con el suelo y urbanismo, a las reglas prácticas que aumentan el control cívico sobre las decisiones urbanísticas como la exigencia de someter todos los instrumentos urbanísticos [...] ¹¹³

En lo que aquí concierne, es importante también hacer mención a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), que destaca en primer lugar el cambio de método de valoración del suelo. Otro de los cambios es la reserva de un mínimo del 30% del suelo residencial para la construcción de viviendas protegidas. Por último, como uno de los puntos fuertes de la actual ley, el fomento de la transparencia, a través de la creación de un sistema de información urbana para toda España sobre suelo y urbanismo, así como la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Destaca asimismo el que incluya, en la disposición adicional cuarta, unos criterios mínimos de sostenibilidad que limiten el crecimiento poblacional o de nuevo suelo clasificado por primera vez en una ley estatal. ¹¹⁴

Ou seja, a *Ley de Suelo*, além de trazer o princípio do desenvolvimento urbano sustentável, também apresenta a participação popular para tomada de decisões em relação ao solo e ao urbanismo, conseqüentemente, traz direitos e obrigações ao cidadão, aumentando o seu controle cívico, inclusive, integrando as políticas pública e privada para promover mudanças positivas no território em benefício da coletividade.

2.2.1. Os sistemas de *Compensación e Cooperación*

Um sistema próximo ao da Operação Urbana Consorciada no direito estrangeiro, é o sistema da compensação do direito urbanístico espanhol, que se trata de uma forma de urbanismo concertado, consistente na promoção, através de um concurso da atuação dos particulares, encaminhada ao planejamento, urbanização ou, sendo o caso, edificação de determinados setores do solo urbanizável não programado.¹¹⁵

¹¹³ PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo)**. Madrid: Portal Derecho, 2007. P. 52

¹¹⁴ LAHOZ RODRÍGUEZ, Elisabeth, **Reflexiones medioambientales de la expansión urbana**. Cuadernos Geográficos [en línea] 2010, (Sin mes): [Acesso: mai. 2019] Disponível: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17117027013>> ISSN 0210-5462. P. 308

¹¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros

Bem explica em sua obra, Alexandre Levin, citando Tomás-Ramón Fernández, em tradução livre:

São os proprietários agrupados em uma junta de Compensação que realizam – por si mesmo e a seu custo – todas as operações necessárias à completa execução do plano (obras de urbanização, distribuição dos benefícios, ônus, reparcelamento etc.), atuando como agentes descentralizados da Administração Pública e valendo-se, inclusive, de poderes a ela inerentes, como o poder de desapropriar.¹¹⁶

Tratando-se de um sistema de autoadministração, característico do Estado subsidiário, no qual os proprietários privados assumem a execução do planejamento em todas as suas facetas; a Administração é chamada a intervir somente na hipótese de insucesso da operação urbana realizada pela junta de Compensação.¹¹⁷

Assim, a execução e o plano urbanístico ficam a cargo dos proprietários de imóveis situados no perímetro da operação. Cada um desses proprietários cede uma parcela do seu patrimônio imobiliário e as obras são executadas pela empresa contratada pela Junta de Compensação. Ao término das obras, cada um dos proprietários que cederem os imóveis, adjudicam-se de novas parcelas de acordo com o capital aportado.¹¹⁸

Por outro lado, adjudica-se à Administração o percentual dos imóveis destinados ao sistema viário e aos equipamentos públicos previstos no plano. Cabendo ao Poder Público, por sua vez, a fiscalização, podendo, inclusive, controlar integralmente a operação.¹¹⁹

Já no sistema da cooperação previsto na legislação urbanística espanhola, os proprietários, tal como no sistema de compensação, aportam os terrenos de cessão obrigatória e arcam com os custos da execução do plano urbanístico, mas é a

Editores, 2010. P. 362

¹¹⁶ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 141

¹¹⁷ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 141-2

¹¹⁸ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 142

¹¹⁹ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 142-3

Administração que executa as obras de urbanização. Ou seja, diferentemente da compensação, o protagonismo do processo de execução do plano no sistema de cooperação é do Poder Público, e não da iniciativa privada.¹²⁰

Embora existam algumas afinidades entre os institutos da cooperação e da compensação existentes no direito espanhol, com a Operação Urbana Consorciada, tais semelhantes se restringem no fato de existir uma cooperação entre o Poder Público e a Iniciativa Privada no planejamento urbano das cidades.

Passadas essas linhas sobre os institutos urbanísticos espanhóis, adentrar-se-á no direito ambiental e urbanístico pátrio, com seus instrumentos de reforma urbana e busca do direito à cidade sustentável, harmônica e integralizadora.

2.3. Direito e deveres ao meio ambiente (Art. 225 da Constituição Federal)

Com a promulgação da Constituição brasileira de 1988, ocorreu pela primeira vez na história política do Brasil, a existência de um capítulo próprio em relação ao meio ambiente, inclusive, considerando-o bem de uso do povo e essencial à qualidade de vida, impondo o Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo, para as gerações presentes e futuras.¹²¹

Nesse sentido, diversos autores já denominam o Estado como socioambiental: que seria a comunicação entre os direitos fundamentais sociais e o direito fundamental ao ambiente, que também é um dos objetivos centrais do conceito de *desenvolvimento sustentável* no horizonte constituído pelo *Estado Socioambiental de Direito*, na medida em que, de forma conjunta com a ideia de proteção do ambiente, também se encontra presente no seu objetivo central o atendimento às necessidades básicas dos pobres do mundo e a distribuição equânime dos recursos naturais (por exemplo, acesso à água, alimentos, etc.).¹²²

¹²⁰ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 144

¹²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. P. 530

¹²² FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de**

A proteção ambiental visa à preservação da Natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, diante do ímpeto predatório das nações civilizadas, que, em nome do desenvolvimento, devastam florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, poluem as águas e o ar. Essa ação destruidora da Natureza é universal e milenar, mas agravou-se neste século em razão do desmedido crescimento das populações e do avanço científico e tecnológico, que propiciou à Humanidade a mais completa dominação da terra, das águas e do espaço aéreo.¹²³

A Constituição da República Brasileira, mais precisamente, no título VIII, denominado "Da Ordem Social", capítulo VI, denominado "Do meio Ambiente", no seu artigo 225, dispõe, cristalinamente, que:

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.¹²⁴

Ou seja, embora exista texto expresso insculpido em nossa maior Carta Magna, é flagrante que esse mínimo existencial ecológico não é totalmente respeitado, pois milhões de pessoas vivem em situação extrema de pobreza, conseqüentemente, não usufruindo qualquer meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou, sequer, infraestrutura básica dentro das cidades.

A proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo desses últimos (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc.), em patamares desejáveis constitucionalmente, está necessariamente vinculado a condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso à água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo do mínimo existencial), à alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes), a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados). A efetividade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário integra, direta ou indiretamente, o âmbito normativo de diversos direitos fundamentais (mas especialmente dos direitos sociais), como o direito à saúde, o

Direito. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. P. 74

¹²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. P. 539

¹²⁴ BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. de 05 de outubro de 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm#adctart107i. Acesso: dez. 2018.

direito à habitação decente, o direito ao meio ambiente, o “emergente” direito à água (essencial à dignidade humana), bem como, em casos mais extremos, também o direito à vida.¹²⁵

O direito Ambiental tem como mister, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, passível de fruição por toda coletividade (bem de uso comum do povo). A normatização traça as linhas mestras com as quais será trabalhado a aplicação do direito, realizando a manutenção da ordem social e, por conseguinte, da ordem produtiva. Por meio dessas linhas mestras, será acertado o grau de transformação das atividades produtivas, fixando normas aptas a instrumentalizar uma ação comunicativa onde se desenvolverá a tensão entre apropriação e conservação dos recursos naturais.¹²⁶

Já sob o marco do Estado Socioambiental de Direito, aponta no horizonte a ideia de uma *cidadania ambiental*, que tem como marca característica o protagonismo da sociedade civil na proteção do ambiente. Alinhado ao dever de proteção ecológica conferido ao Poder Público, para que o direito fundamental em questão seja exercido de forma adequada no plano jurídico-constitucional, a participação da sociedade civil deve ser sempre postada de forma conjunta. A conjugação integrada dos princípios - da participação popular, do acesso à informação ambiental, da educação ambiental e do consumo sustentável - coloca à disposição do cidadão, em termos individuais ou coletivos, os mecanismos necessários ao seu trânsito democrático de forma autônoma e livre no cenário político ambiental. Nesse contexto, há condições para o surgimento de um novo sujeito político ativo e protagonista do seu destino existencial, bem como do destino da espécie humana como um todo.¹²⁷

Então, de forma concisa, o Estado Socioambiental seria a junção do conceito entre os direitos sociais e a proteção do meio ambiente de forma integral e conjunta, majorando, assim, a qualidade de vida e o bem-estar social das cidades como um todo. Somente assim haveria o respeito ao Mínimo existencial ecológico que seria:

Além dos direitos já identificados doutrinariamente como “possíveis” integrantes do seu conteúdo - moradia digna, saúde básica,

¹²⁵ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. P. 74.

¹²⁶ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico** - São Paulo: Ed. 3º, Saraiva, 2008. P 55-8

¹²⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. P. 121

saneamento básico, educação fundamental, renda mínima, assistência social, alimentação adequada, acesso à justiça, etc. - deve-se enquadrar também em tal rol fundamental a *qualidade ambiental*, objetivando a concretização de uma *existência humana digna e saudável* ajustada aos novos valores e direitos constitucionais de matriz ecológica. Trata-se, em verdade, de construir a ideia de um bem-estar existencial que tome em conta também a qualidade ambiental.¹²⁸

Registra-se que os documentos internacionais, em que pese sejam em geral desprovidos – à exceção das Convenções e Tratados propriamente ditos – de efeitos jurídicos cogentes ou vinculativos, firmaram as bases para a evolução do assim chamado Direito Internacional do Meio Ambiente, que por sua vez influenciou fortemente o desenvolvimento do Direito Ambiental – assim como do Direito Urbanístico – nos países que, a exemplo do Brasil, envolveram-se nesse processo de construção de uma agenda urbana-ambiental internacional.¹²⁹

Dessa forma, no título VIII, denominado "Da Ordem Social", capítulo VI, alcunhado "Do meio Ambiente", da Constituição Federal, tem-se por objetivo traçar as linhas mestras, bem como uma primeira concentração de normas sobre a importância dos direitos fundamentais (sociais e ambientais) na sociedade e nas cidades brasileiras.

Posteriormente, ainda acrescenta a linha ambiental (ecológica) nos direitos fundamentais, mais precisamente, no seu artigo 225, agregando salutar valores e princípios ambientais nos direitos fundamentais já existentes.

A preservação dos recursos naturais, assim entendidos todos os elementos da Natureza que mantêm o equilíbrio ecológico e a vida em nosso Planeta, é dever do Estado e apoia-se no domínio eminente que ele exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território.¹³⁰

Tornando-se, assim, uma verdadeira simbiose proativa em relação a um novo Estado Socioambiental, demarcando o ser humano como parte integrante de

¹²⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. P. 264

¹²⁹ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 67

¹³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. P. 535

todo ecossistema, deixando, também, de lado a visão antropocêntrica de Kant, evoluindo o referido conceito para se adequar aos desejos e necessidades do ser humano e do planeta neste período da evolução.

Assim, existe meridiana necessidade de fazer uma conciliação entre uma boa qualidade de vida, ou seja, respeitando a dimensão social, com um crescimento econômico da população - dimensão econômica - para somente assim, buscar-se a tão almejada dimensão ambiental, que visa a proteção do meio ambiente, conseqüentemente, a fruição de um mínimo existencial ecológico, conforme disposto no artigo 225 da Constituição Federal.

Não obstante a tais fatos, mais do que um mínimo existencial ecológico, as pessoas começam a perceber, também, a necessidade de existir um “direito a cidade”, não como um pedido, mas uma exigência. Sobre esse tema, bem descreve em sua obra, Henri Lefebvre:

A reivindicação da natureza, o desejo de aproveitar dela são desvios do direito à cidade. Esta última reivindicação se anuncia indiretamente, como tendência de fugir à cidade deteriorada e não renovada, à vida urbana alienada antes de existir “realmente”. A necessidade e o “direito” à natureza contrariam o direito à cidade sem conseguir iludi-lo (isto não significa que não se deva preservar amplos espaços “naturais” diante das proliferações da cidade que explodiu. O *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada.¹³¹

Ou seja, o grande desafio, atualmente, é construir cidades cada vez mais urbanas, buscando, assim, exercer o “direito à cidade”, e não se esquecer de respeitar e integrar as tão salutares áreas verdes dentro das urbes.

Sem pensar somente na questão econômica – industrial e capitalista - das cidades, como, atualmente, está ocorrendo e levando nossas cidades a se deteriorarem cada vez mais, em razão do crescimento totalmente desordenado e acelerado da sua urbanização, sem respeitar os demais direitos – social e ambiental - da população.

¹³¹ LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Título original: *Le Droit à la Ville*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro, 2001. P. 117

No caso específico do Brasil, tais direitos ganharam a influência das discussões internacionais, consonantes em muitos aspectos com as reivindicações dos movimentos sociais atuantes no período, como, por exemplo, o Movimento da Reforma Urbana, fez-se sentir fortemente não só na elaboração da Constituição Federal de 1988, como também na redação dos principais textos de lei editados desde então, não só no campo do Direito Ambiental como também no campo do Direito Urbanístico.¹³²

Tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, posto pelo *caput* do artigo 225 da Constituição da República, o direito a cidades sustentáveis a que se refere o Estatuto é um direito de natureza coletiva e transgeracional, que confere aos cidadãos o direito de exigir do Estado prestações positivas, estruturadas no âmbito de políticas públicas, neste caso, especificamente, a política urbana.¹³³

Somente com a conciliação do direito à cidade e do direito ao mínimo existencial ecológico, tornaram as cidades mais inclusivas, transformadas, renovadas e sustentáveis, tanto nas dimensões econômicas, sociais, ambientais, espaciais e tecnológicas, do princípio da sustentabilidade, conforme será apresentado de forma mais detalhada no tópico abaixo.

2.4. O Princípio da Sustentabilidade e suas dimensões

O Princípio da sustentabilidade, surgiu com a tomada de consciência de que as alterações lançadas no meio ambiente natural e/ou urbano, de forma irresponsável e irreversível, ou, até mesmo, irracional, poderiam influenciar diretamente na vivência das sociedades.

A raíz de la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo los días 5 a 16 de junio de 1972, a la que asistieron 113 países, se iniciaron una serie de iniciativas en torno al binomio desarrollo-medio ambiente, entre las que merece recordarse la creación por la ONU de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En el seno de esta comisión se elaboraría el famoso Informe Brundtlan, titulado “Nuestro futuro común” (1987), que propone el concepto de desarrollo sostenible “como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las

¹³² SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 67

¹³³ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 285

posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer las suyas". A partir de este momento, el impreciso y controvertido concepto de desarrollo sostenible se ha ido enriqueciendo en su contenido (cumbres del Río de 1992 y de Johannesburgo de 2002) e imponiendo una nueva visión de la relación entre desarrollo y medio ambiente, incidiendo no sólo en la formulación a nivel mundial de las políticas medioambientales, sino adquiriendo carta de naturaleza en el orden político-institucional, como lo pone de relieve su reciente consagración constitucional en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa como principio informador (artículo I.3.3), como derecho (artículo II. 97) y como política (artículo III. 233 y 234). La aspiración universal a un desarrollo sostenible ha sido reclamado también vivamente en la Declaración del Fórum Universal de las Culturas en Barcelona (setiembre de 2004) y la sostenibilidad ha sido también uno de los motivos de reflexión del Foro Urbano Mundial, celebrado en Barcelona los días 13 a 17 de diciembre de 2004.¹³⁴

Ou seja, mais de dez anos após a Conferência de Estocolmo, no ano de 1983, a Organização das Nações Unidas - ONU - reuniu, sob a coordenação de Gro Harlem Brundtland, um grupo multidisciplinar de especialistas para que estes formulassem propostas para o futuro da gestão ambiental planetária.¹³⁵

Firmando-se, assim, perante a comunidade internacional, o conceito de desenvolvimento sustentável, como um modelo global de desenvolvimento, capaz de conciliar crescimento econômico, proteção e preservação ambiental e inclusão social, provendo as necessidades das gerações presentes sem comprometer a sobrevivência das gerações futuras.¹³⁶

Diante de tais fatos, existe uma série de perigos que as futuras gerações correm risco, em razão dos desastres ecológicos e deterioração do meio ambiente, cuja qual é acompanhada por uma série de problemas de saúde da humanidade.

A sustentabilidade leva à ideia muito mais abrangente de sustentação, de manutenção positiva, de conservação equilibrada de recursos sociais, ecológicos, éticos, políticos, culturais e naturais para garantir

¹³⁴ COMA, Martín Basools. **La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible**. In PARDO, José Esteve (coord.). *Derecho del medio ambiente y administración local*. ISBN: 84-609-8956-9. Espanha: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006. P. 679-80.

¹³⁵ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 51

¹³⁶ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 52

a dignidade e a qualidade de vida dos homens e de seu meio, prevenindo a deterioração do ser humano.¹³⁷

O ecossistema global e a futura evolução da vida na Terra estão correndo sério perigo e podem muito bem resultar num desastre ecológico em grande escala, como acontece agora com a economia global. A deterioração de nosso meio ambiente tem sido acompanhada de um correspondente aumento nos problemas de saúde dos indivíduos. Enquanto as doenças nutricionais e infecciosas são as maiores responsáveis pelas mortes no Terceiro Mundo, os países industrializados são flagelados pelas doenças crônicas e degenerativas apropriadamente chamadas de “doenças da civilização”, da civilização do Estado Constitucional Moderno.¹³⁸

Nesse assunto, citamos o Professor Gabriel Real Ferrer, que explica com excepcional sabedoria:

En efecto, pronto se entendió que contaminar um río o arrasar un bosque podía producir más desventajas que beneficio, por lo que, en cuanto la madurez de la organización social así lo permitió, surgieron las primeras normas para evitar que las intervenciones sobre el entorno más próximo pudieran imposibilitar o dificultar la satisfacción, actual o futura, de necesidades esenciales para la colectividad.¹³⁹

Nesse sentido, a sustentabilidade foi inicialmente construída a partir de uma tríplice dimensão: ambiental, social e econômica. No atual estágio do conhecimento, é imprescindível que também seja adicionada a dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá garantir um futuro sustentável. Na perspectiva jurídica todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos humanos e fundamentais (meio ambiente, desenvolvimento, direitos prestacionais sociais, dentre outros), cada qual com as suas peculiaridades e riscos.¹⁴⁰

¹³⁷ PHILIPPI JR, Arlindo. [et al.] **Direito ambiental e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2016. P. 53

¹³⁸ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. P. 31

¹³⁹ FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho Ambiental**. Revista NEJ - Eletrônica - v. 18, n. 3 (2013). set-dez 2013. p. 347-368. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v18n3.p347-368>. Acesso: fev. 2019. P. 347

¹⁴⁰ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. P. 112

Segundo a destruição ecológica condicionada pela pobreza e os riscos técnico-industriais. A comissão *Brunatland* foi a primeira a indicar que a destruição ambiental não é apenas a sombra traiçoeira do crescimento moderno e que, ao contrário do que se pensa, há uma íntima relação entre destruição ambiental e pobreza. "A desigualdade é o problema 'ambiental' mais importante do planeta; e o seu maior problema no rumo do desenvolvimento. De maneira bastante consequente, uma análise integrada das formas de povoamento e alimentação, desaparecimento de espécies e recursos genéticos, energia, indústria e colonização humana indica que todos estes fatores estão interligados e não podem ser tratados separadamente."¹⁴¹

Tornando o objetivo bastante claro, cumpre descrever que o principal pilar para compreender o princípio da sustentabilidade consiste no fato de perceber todo meio ambiente natural como um ser próprio, digno de seus próprios direitos, ou seja, reconhecendo-se seu valor intrínseco e não somente sob a ótica dos benefícios que ela traz à sobrevivência humana.

Melhor dizendo, para compreender o conceito de meio ambiente em sentido próprio, dentro do princípio da sustentabilidade, ela deve ser vista como um fim em si mesmo, ou seja, totalmente independente, e não como um instrumento dos seres humanos, visão está claramente antropocentrista.

Klaus Bosselman, em sua obra, bem sintetiza o assunto:

Da perspectiva centrada na sustentabilidade, os direitos precisam ser complementados por obrigações. A mera defesa dos direitos ambientais não altera o conceito antropocêntrico dos direitos humanos. Se, por exemplo, os direitos de propriedade continuam sendo compreendidos de maneira isolada e separada as limitações ecológicas, eles reforçarão o antropocentrismo e incentivarão comportamento abusivo.¹⁴²

Nesse sentido, a formulação Kantiana coloca a ideia de que o ser humano não pode ser empregado *como simples meio* (ou seja, *objeto*) para a satisfação de qualquer vontade alheia, mas sempre deve ser tomada *como fim em si mesmo* (ou

¹⁴¹ BECK. Ulrich, **O que é Globalização equívocos do globalismo: respostas à globalização**; tradução de André Carone - São Paulo: Paz e Terra, 1999. P. 80

¹⁴² BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 145

seja, *sujeito*) em qualquer relação, seja em face do Estado, seja em face de particulares, ou até mesmo quanto a natureza.¹⁴³

Assim, a sustentabilidade também é direito fundamental não escrito de categoria implícita, com proteção especial que encontra posição jurídica subentendida nas garantias e direitos fundamentais, vez que os direitos e garantias fundamentais formais acabam por respaldar as dimensões social, econômica e ambiental que envolvem a sustentabilidade.¹⁴⁴

Não obstante a tais fatos, dentro do Princípio da Sustentabilidade, existem três grandes dimensões da sustentabilidade: a econômica, a ambiental, a social e, atualmente, a tecnológica e a espacial.

Além disso, é importante que a sustentabilidade seja uma constante pela melhoria das condições sociais e econômicas de todas as pessoas, principalmente, as mais fragilizadas pelas degradações ambientais e sociais já ocorridas.

2.5. Política Urbana (arts. 182 e 183 da Constituição Federal)

Ao citar à “garantia de bem estar” dos habitantes das cidades, o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 remete claramente ao *caput* do artigo 225 da mesma Carta, que consagra – de maneira inédita entre as Constituições a ela contemporâneas e em franca consonância com o Princípio 1 da Declaração de Estocolmo e com o conceito de desenvolvimento sustentável firmado pelo Relatório Brundtland.¹⁴⁵

Ou seja, “o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e

¹⁴³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. p. 31

¹⁴⁴ MAFRA, Juliete Ruana. **O paradigma da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso: jul. 2019

¹⁴⁵ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 73

futuras gerações.”¹⁴⁶ Segundo aponta José Afonso da Silva, em sua obra intitulada *Direito Urbanístico Brasileiro*:

A Constituição de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182), sobre a função urbanística da propriedade urbana.¹⁴⁷

Durante a fase de formulação da Constituição de 1988, um movimento de vários setores da população brasileira lutou pela inclusão de instrumentos de política urbana no texto constitucional, que consagrassem o início da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das urbes brasileiras.

Quando o regime militar se aproximou de seu final, ficou claro que seria necessário elaborar e aprovar uma nova Constituição para o país, que vigorasse após a “redemocratização”. Quando o último general-presidente (João Baptista Figueiredo) deixou o poder, em 1985, sendo substituído por José Sarnei (que assumiu o cargo devido ao falecimento do presidente eleito pelo Congresso, Tancredo Neves, antes mesmo de sua posse), iniciaram-se os preparativos para a elaboração de uma nova Constituição Federal, que deveria substituir aquela de 1967.¹⁴⁸

Nesse contexto legislativo, foi aberta a possibilidade para que a própria sociedade civil apresentasse, diretamente ao congresso, propostas legislativas, denominadas de “emendas populares”. Sendo que um dos requisitos para que tais emendas fossem recebidas no Congresso eram o seguinte: a emenda deveria ser subscrita por, pelo menos, 30.000 eleitores e, além disso, deveria ser apoiada por, pelo menos, três entidades da sociedade civil.¹⁴⁹

Uma dessas ‘emendas populares’ foi justamente a da reforma urbana, que obteve o apoio de cerca de 150.000 eleitores. Ocorre, porém, que havia um problema: O Congresso estava, sim, obrigado a *receber* a emenda, mas não a *incorporá-la* no texto constitucional... No fundo,

¹⁴⁶ BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. de 05 de outubro de 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm#adctart107i. Acesso: mai. 2018.

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 56

¹⁴⁸ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 118

¹⁴⁹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 118

portanto, era mais um mecanismo *consultivo* que propriamente *deliberativo*".¹⁵⁰

No decorrer de uma longa tramitação, a emenda, que originalmente possuía duas dezenas de artigos e abrangia vários temas importantes, foi “emagrecendo”, sendo podada, podada, até que, quando a Constituição foi, finalmente, promulgada em 1988, o capítulo sobre política urbana da Carta Magna continha apenas dois artigos, o 182 e 183. Convém reproduzi-los:

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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro

¹⁵⁰ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 118-19

imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.^{151 152}

A Federação Brasileira, portanto, tem como característica fundamental a definição das funções e dos deveres das entidades federadas, direcionados para assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas, por meio da implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, tornar plena a cidadania e a dignidade da pessoa humana.¹⁵³

Ao cuidar da “Política Urbana”, a Constituição de 1988 facultou “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 progressiva 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. (art. 182, § 4º).¹⁵⁴

Salienta-se que os estados têm o poder de formular leis de política urbana, de modo a aplicar essas políticas, de forma conjunta com suas municipalidades, com base na competência concorrente com a União, quando ausente regulamento federal específico sobre o assunto.

Já o planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no art. 30,

¹⁵¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 119

¹⁵² BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. de 05 de outubro de 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm#adctart107i. Acesso: dez. 2018.

¹⁵³ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 27

¹⁵⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. P. 498

VIII, da CF. Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.¹⁵⁵

Não restando, portanto, qualquer tipo de regulamentação federal ou estadual mais específica e aprofundada sobre o tema da reforma urbana no Brasil. Fundamentalmente, ficaram somente os Planos diretores municipais, como instrumentos legislativos e jurídicos das cidades.

Portanto, a reforma urbana, ou seja, as normas sobre a política do desenvolvimento urbano, sobre planos diretores, ordenação urbana, parcelamento urbano, propriedade urbana e sua função social, imposições constitucionais urbanísticas e os demais direitos urbanísticos, encontram seus fundamentos e guardas constitucionais no artigo 182 da Constituição federal.¹⁵⁶

Registra-se que até os dias de hoje, o assunto “reforma urbana” ainda é descuidado ou negligenciado pelo público em geral, seja setor privado, ou, até mesmo, Poder Público. Tudo isso levou nossas cidades e demais concentrações urbanas para o total descaso, beirando ao caos em algumas situações específicas, onde os índices de violência e poluição são alarmantes.

2.6. Estatuto da cidade Lei 10.257/2001

O Estatuto da cidade, basicamente, veicula normas gerais de Direito Urbanístico de observância obrigatória a todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também fixa as diretrizes gerais da política urbana brasileira e regula, de maneira não taxativa, os instrumentos jurídicos, políticos e financeiros de atuação urbanística, bem como os requisitos mínimos para a edição do Plano Diretor e para a gestão democrática das cidades.¹⁵⁷

Nesse contexto, o Estatuto corrobora o art. 21, XX, da CF de 1988, que

¹⁵⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 56

¹⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 48

¹⁵⁷ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 68

dispõe competir à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Enquanto o art. 182, da Carta Maior, estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.¹⁵⁸

O Estatuto da Cidade, baixado pela Lei 10.257, de 10.7.2001, é que estabelece diretrizes gerais da política urbana, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CF. Assume ele, assim, as características de uma lei geral de direito urbanístico, talvez com certo casuísmo exagerado. Assim mesmo, cumpre ele as funções supra-indicadas de uma lei geral, na medida em que institui princípios de direito urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da população.¹⁵⁹

Com base nestes dispositivos constitucionais, o Estatuto da Cidade é uma legislação que propõe de forma propositiva o desafio da reforma urbanística brasileira, apresentando novéis princípios, novos instrumentos e novas percepções.

Disciplina ainda em formação, é compreensível que os princípios do direito urbanístico não se tenham decantado devidamente. Contudo, já se esboçam, de modo bastante expressivo, no Direito Comparado, sendo de particular significação, neste sentido, a Lei do Solo Espanhola de 1956, porque nela se configuram normas-síntese com características de princípios tendentes a inspirar o direito urbanístico em geral.¹⁶⁰

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, tinha sua eficácia normativa bastante prejudicada, pois faltava uma lei que os regulamentassem.

Registra-se que o Estatuto da Cidade, que regulamenta os supracitados

¹⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 58

¹⁵⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 67

¹⁶⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 44

artigos constitucionais, somente foi aprovado no ano de 2001, ou seja, após 11 (onze) anos de tramitação no Congresso Nacional.

O Brasil é um dos países que mais rapidamente se urbanizou em todo o mundo. Em 50 anos nos transformamos de um país rural em um país eminentemente urbano, onde 82% da população moram em cidades. Este processo de transformação do habitat e da sociedade brasileira produziu uma urbanização predatória, desigual e, sobretudo, iníqua. O Estatuto da Cidade representa o encontro do país com sua face urbana, com um futuro que esperamos, irá transformar a herança do passado.¹⁶¹

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar as exigências constitucionais, reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações.¹⁶²

Poucas leis na história nacional foram construídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. Esta é a grande vitória do Estatuto, que, no entanto, somente se efetivará na medida em que as forças sociais que o construíram, o tornem realidade e façam valer as importantes conquistas nele contidas. Seus princípios fundamentais: a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, conferem aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento.¹⁶³

Além de regulamentar as exigências constitucionais, o Estatuto da Cidade veio apaziguar, também, os conflitos urbanísticos existentes dentro da cidade, mais precisamente, entre os interesses do Poder Público e da sociedade, colocando limites as atuações estatais.

A composição desses conflitos de interesse urbanístico é função da lei, e na medida em que a atividade urbanística se faz mais necessária e intensa vão surgindo normas jurídicas para regulá-la e fundamentar

¹⁶¹ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 04

¹⁶² OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 07

¹⁶³ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 04

a intervenção no domínio privado. Essas normas, que agora recebem sistematização e unidade com a promulgação do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257, de 10.7.2001, é que, em seu conjunto, constituem o que a teoria jurídica denomina de “direito urbanístico”, em seu sentido objetivo.¹⁶⁴

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade está dividido, basicamente, em cinco partes. Na primeira parte, são apresentadas as diretrizes gerais do regulamento, exibindo as finalidades que se almejam ver alcançadas e que envolvem o poder público – municipal, estadual e federal.

É o disposto no artigo 01, e o seu parágrafo único, do Estatuto da Cidade:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.¹⁶⁵

Posteriormente, dispõe sobre as diretrizes gerais para ordenar o pleno desenvolvimento urbano, aliado a função social da propriedade, todas constantes no art. 2º do Estatuto da Cidade, conforme é exibido a seguir:

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:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 35

¹⁶⁵ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

ao interesse social; [...]¹⁶⁶

Por questão de pertinência temática, serão elucidados apenas os 03 (três) primeiros incisos que melhor se enquadram com o estudo aqui realizado e são de suma importância para o trabalho em questão.

Ao Começar pelo inciso I, ou seja, “a *garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.*”¹⁶⁷

A primeira diretriz do Estatuto reconhece e qualifica o direito às cidades sustentáveis, que passa a ter vigência como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, incluído no conjunto dos direitos humanos. A Constituição brasileira, pelo § 2º do artigo 5º, estabelece que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil participe. O direito à cidade tem como fonte de origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio-ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis. O direito à cidade é um novo direito fundamental positivado, oriundo da fonte legitimadora das normas constitucionais da política urbana, que incorporaram a emenda popular de reforma urbana apresentada na Assembléia Nacional Constituinte, que já apontava a necessidade do reconhecimento constitucional dos direitos urbanos.¹⁶⁸

Em seguida, é apresentado o inciso II, que dispõe sobre a gestão e planejamento democrático das cidades, através da sociedade civil e suas devidas representações.

Dispõe o inciso II – “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de*

¹⁶⁶ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

¹⁶⁷ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

¹⁶⁸ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 32

*desenvolvimento urbano;*¹⁶⁹

O planejamento compartilhado das cidades entre Poder Público e Entidades Privadas, Associações e demais Institutos representativos é, sem dúvida, um avanço enorme no planejamento urbano sustentável, pois potencializa todo o sistema planejador urbano, trazendo uma cidadania mais participativa e inclusiva na gestão de nossas cidades.

Na gestão democrática da cidade, deve ser assumido politicamente que existem diversos atores sociais com concepções conflitantes de vida e de cidade. O desafio é construir uma cultura política com ética nas cidades, viabilizando que os conflitos de interesse sejam mediados e negociados em esferas públicas e democráticas. Assume-se como princípio básico da política urbana o imperativo de se discutir os rumos das cidades com os vários setores da sociedade. Garante-se, dessa forma, a participação da população nas decisões de interesse público, por meio dos instrumentos estabelecidos na Lei. A comunidade e o Estado atuam assim, conjuntamente, na gestão e fiscalização da coisa pública. A gestão democrática da cidade pressupõe a organização da sociedade civil para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania. Assim, a democracia participativa é um instrumento de garantia dos direitos fundamentais, reunidos, por sua vez, no direito à cidade.¹⁷⁰

Já o inciso III, dispõe sobre a necessidade de realizar parcerias PPP (Parcerias Público Privada) para execução e fiscalização das políticas urbanas. Apresenta-se a seguir o mencionado dispositivo: III – *“cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*”

O terceiro inciso das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, traz um importante avanço dentro do desenvolvimento urbano, ou seja, a cooperação entre a iniciativa privada e o Poder Público para atendimento das políticas públicas e interesses sociais dentro do urbanismo brasileiro.

Não obstante a tais fatos, o Estatuto da Cidade dispõe, no seu artigo 3º, as

¹⁶⁹ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

¹⁷⁰ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 33

alçadas da União em relação a política urbana com base na repartição das competências constitucionais sobre essa política atribuída aos entes federativos.

A Constituição tornou exigência a formação do sistema de normas de direito urbanístico, que deve ser composto pelas normas constitucionais referentes à política urbana, lei federal de desenvolvimento urbano, o conjunto de normas sobre a política urbana estabelecidas nas Constituições dos Estados, lei estadual de política urbana e a legislação estadual urbanística, e o conjunto de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas Leis Orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor e na legislação municipal urbanística.¹⁷¹

Ou seja, como o conteúdo regulatório do Estatuto da Cidade é muito complexo, havendo, flagrantemente, interferência na competência dos demais entes públicos, ou seja, Estados e Municípios, existe, assim, a necessidade de conciliação e respeito entre todas as normas legislativas.

Nesse sentido, já na segunda parte do Estatuto, que se refere a gestão democrática nas cidades, o plano diretor é destacado como regulamento capital da política de reforma e desenvolvimento urbano, e as suas principais características para atuação municipal.

Em seguida, há os instrumentos jurídicos existentes para se conseguir alcançar a função social da propriedade em terrenos e imóveis subutilizados e demais ações relativas à Política Urbana.

O Estatuto da Cidade é, portanto, o instrumento de transformação positiva no ambiente urbano, uma vez que permite atuações racionais para a implementação de políticas públicas urbanas visando a redução dos graves problemas existentes nas cidades brasileiras.

Além do mais, a promulgação do Estatuto da Cidade, uma lei com vocação democrática, teve o intuito de organizar o espaço local, eliminar as mazelas urbanas e facilitar e incentivar a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões e fiscalização das ações do poder público. A Lei Federal abre canais de

¹⁷¹ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 27

participação popular além daqueles normatizados na Carta Magna. Elabora um rol exemplificativo, deixando margem à criatividade do gestor público municipal, o qual poderá desenvolver novas formas de participação. Assim, a participação da sociedade na administração pública torna-se não só necessária, mas obrigatória.¹⁷²

O Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação – e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal. Está fixada, ainda, a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos.¹⁷³

No Brasil, a Lei Federal n. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, segue as premissas da Constituição Federal de 1988, assegura a função social da propriedade e estabelece um conjunto de instrumento urbanísticos que, conforme veremos a seguir, conduziriam à garantia do pressuposto na lei.¹⁷⁴

Em verdade, no Brasil existe um conjunto de normas que compreende normas gerais, de competência legislativa da União (CF, art. 24 ,I, e §1º), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); normas suplementares de cada Estado (CF, art. 24 ,1, e § 2º) de pouca expressão; normas municipais, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VIII, e 182) - agora, por força do Estatuto da Cidade, com mais unidade substancial, que será visto a seguir.¹⁷⁵

¹⁷² SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. **O PODER LOCAL E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO**. Novos Estudos Jurídicos, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 177-203, ago. 2009. ISSN 2175-0491. Disponível: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1987>>. Acesso: jul. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v13n2.p177-203>.

¹⁷³ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 08-9

¹⁷⁴ ALVAREZ, Isabel. Produção do espaço em tempos de crise. In BENACH, Núria [et. al.]. Organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Padua. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. P. 74

¹⁷⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 44

2.7. O plano diretor Municipal

O plano diretor municipal de desenvolvimento urbano, é tratado como um instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana no Brasil, assegurando o atendimento das necessidades das cidades e dos cidadãos, inclusive, respeitando as diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional.¹⁷⁶

Seu fundamento jurídico encontra-se amparado no artigo 182 da Constituição Federal e a matéria específica se acha descrita e disciplinada nos artigos 39 a 42 da Lei Federal 10.257/01, ou seja, o Estatuto da Cidade.

O sistema normativo pátrio dá ampla primazia ao método do urbanismo de planificação para a organização do espaço urbano. O art. 182, §1º, da Constituição Federal, por exemplo, prescreve ser o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Por sua vez, o § 2º, do mesmo dispositivo determina que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da cidade expressas no plano diretor.”¹⁷⁷

Para melhor Elucidação, apresenta-se *ipsis litteris*, o artigo 182 da CF, e, posteriormente, os artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade:

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

¹⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 137

¹⁷⁷ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 61

às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.¹⁷⁸

Melhor dizendo, a Constituição Federal de 1988, define como obrigatório, a efetivação de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, sendo este o instrumento básico do desenvolvimento urbano, conforme verifica-se no §1º da CF.

O Estatuto da Cidade corrobora essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigos 39 e 40).

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

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

¹⁷⁸ BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. de 05 de outubro de 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm#adctart107i. Acesso: dez. 2018.

produzidos.¹⁷⁹

Os planos urbanísticos são aprovados por lei. É uma exigência do princípio da legalidade no sistema brasileiro, que não admite que se crie obrigação e se imponha constrangimento senão em virtude de lei (CF, art. 5º, Et; Estatuto da Cidade, art. 40). Quanto ao plano diretor, é a própria Constituição Federal que exige sua aprovação pela Câmara Municipal, e as leis orgânicas dos Municípios, em geral, estatuem que ele deve ser aprovado pelo voto qualificado de dois terços dos membros daquela — o que lhe atribui certa rigidez. Assim, os elementos do plano ficam fazendo parte integrante dessa lei, transformando-se, pois, em normas jurídicas.¹⁸⁰

Não obstante a tais fatos, conforme verifica-se no artigo 41 do Estatuto da Cidade, além do Plano Diretor ser instrumento obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes, também tornou-se obrigatório a sua criação para aqueles municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas de interesse turístico; ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental e, também, nas cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Traz-se à tona, o mencionado dispositivo existente no Estatuto da Cidade:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – Com mais de vinte mil habitantes;
- II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - Incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto,

¹⁷⁹ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

¹⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 141

inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)¹⁸¹

A ideia principal dos Planos diretores, é realizar numa legislação municipal ou lei orgânica, a definição, planejamento e organização do espaço físico a ser definido dentro da cidade. Devendo este planejamento ser elaborado da forma mais adequada possível, inclusive, com a participação popular, para efetivação do uso e ocupação do solo e demais ambientes artificiais municipais.

Elucida-se, também, que é no Plano Diretor que deverá constar todas as premissas dispostas no artigo 02, do Estatuto da Cidade, e demais políticas públicas previstas no artigo 182 da Constituição Federal, garantindo, assim, a função social da cidade e da propriedade urbanas.

Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.¹⁸²

No mesmo enquadramento de ideias, a propriedade urbana fica, pela Constituição, submetida a esse processo urbanístico, nos termos de seu art. 182, § 2º, que subordinou o cumprimento de sua função social às exigências da ordenação da cidade expressas no plano diretor.¹⁸³

Ocorre que, muitas vezes, os Planos Diretores são realizados de uma forma puramente técnica, sem levar em conta as potencialidades do local propriamente dito, uma que não é realizado uma vistoria *in loco*, criando-se áreas, dentro da lei municipal, que não refletem a realidade da cidade em si.

Passadas pelo menos duas décadas de prática de elaboração de Planos Diretores segundo o receituário tecnocrático, parece evidente a incapacidade do planejamento urbano de produzir cidades equilibradas e de acordo com as normas. Entre os planejadores, esta

¹⁸¹ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

¹⁸² ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 43

¹⁸³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 57

ineficácia é geralmente justificada como ausência de vontade política dos governantes em impor o projeto contido no plano da cidade e/ou como suscetibilidade dos governos a práticas eticamente condenáveis.¹⁸⁴

De qualquer forma, todos os municípios brasileiros que não se encontram nas disposições citadas acima, necessitam dispor, obrigatoriamente, de um Plano Diretor, a ser realizado por meio de lei municipal, para poder assim aplicar os instrumentos previstos no capítulo de Reforma Urbana da Constituição de 1988.

2.8. Análise dos Instrumentos Jurídicos da reforma urbana

Nesse tópico, será especificado que para existir, de fato, subsídios para a realização da tão almejada reforma urbana, mais do que ter princípios, objetivos e uma estratégia, é preciso munir-se de instrumentos adequados para implementar respostas necessárias para realização da ocupação ordenada do solo urbano.

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo - com o que se procura obter uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos.¹⁸⁵

Nesse contexto, existem diversos instrumentos jurídicos que ajudam na ordenação e ocupação do solo, inclusive, caso forem corretamente aplicados, têm a capacidade de promover uma reforma urbana totalmente inclusiva e sustentável, adequando uma política urbana que garanta a função social da cidade e da propriedade.

Isso decorre do art. 182, § 4º, quando faculta 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 parcelamento ou edificação compulsórios, sobre a propriedade predial e territorial urbana imposto progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo

¹⁸⁴ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 38

¹⁸⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 235

Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.¹⁸⁶

O Estatuto da Cidade consagra amplo conteúdo em relação aos instrumentos para a realização da reforma urbana, em especial no âmbito municipal, qualificados, de acordo com sua natureza, em tributários, financeiros, econômicos, jurídicos, administrativos e políticos.

De acordo com o § 4º do art. 182, a lei federal de desenvolvimento urbano é necessária para a regulamentação dos instrumentos urbanísticos do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbanos progressivo no tempo, e a desapropriação para fins de reforma urbana; que devem ser aplicados pelo Município para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana com base no Plano Diretor. O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios.¹⁸⁷

Nesse sentido, basicamente, os objetivos específicos da reforma urbana seria a coibição da especulação imobiliária, redução do nível de disparidade socioeconômica-espacial dentro e fora das cidades, democratização do planejamento e da gestão do espaço urbano.¹⁸⁸

Em diversas cidades brasileiras, há uma quantidade expressiva e inaceitável de terrenos ociosos no tecido urbano, estocados em geral com fins especulativos. O proprietário aguarda a valorização do lugar, a partir da intervenção, exclusiva e privilegiada, do poder público com a instalação de infra-estrutura básica e implantação de equipamentos urbanos essenciais. Além de interferirem negativamente no mercado de terras, estas áreas oneram o poder público municipal, pois, muitas vezes, o município se vê obrigado a atender às justas reivindicações dos moradores de áreas desprovidas de toda e qualquer infra-estrutura e, nesta tarefa, dota de serviços e equipamentos também os terrenos ociosos existentes no caminho.¹⁸⁹

Melhor dizendo, os terrenos vazios ou sub-utilizados, que se localizarem em áreas cuja urbanização e ocupação for prioritária, devem ser adequadamente

¹⁸⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 57

¹⁸⁷ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 27

¹⁸⁸ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 123

¹⁸⁹ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 25

ocupados. Para induzir a ocupação desses terrenos, existe a possibilidade de urbanização ou edificação compulsórias – mecanismo criado pelo Estatuto para impedir que as áreas vazias da cidade continuem ociosas.¹⁹⁰

Para coibir a especulação imobiliária, instrumentos poderosos são o parcelamento e a edificação *compulsórios*, ou seja, tornados obrigatórios para o proprietário do terreno que, por estar comprovadamente ocioso ou subutilizado, não atende, nem minimamente que seja, ao que a Constituição Federal consagrou como a “função social da propriedade (privada)”; o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) *progressivo no tempo*, que é o IPTU normal acrescido, ao longo do tempo, por um número “X” de anos, de um percentual crescente de majoração, com fins punitivos e para forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a este um destino que atenda, minimamente que seja, ao princípio constitucional da “função social da propriedade”; e a *desapropriação*, como solução extrema.¹⁹¹

Por meio do instrumento da edificação compulsória, pode-se estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou subutilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado com a aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo ocorrerá, segundo o Estatuto, mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel.¹⁹²

Observe-se que o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, nos termos do art. 182, § 4º, I, da CF, só se legitimam se forem atendidos os pressupostos e fins ali configurados, quais sejam: (a) existência de um plano diretor que inclua áreas cujo aproveitamento específico se colima; (b) existência de lei municipal específica conferindo ao Poder Público Municipal a faculdade de exigir o dito aproveitamento; (c) existência de lei federal regulando o assunto; (d) que o solo seja urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.¹⁹³

Esse controle da ocupação do solo visa a garantir à cidade uma distribuição

¹⁹⁰ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 63

¹⁹¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 124

¹⁹² OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 27

¹⁹³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 423

equitativa e funcional de densidade, isto é, densidades edilícia e populacional compatíveis com a infraestrutura e equipamentos de cada área considerada.¹⁹⁴

A questão de que aqui se tratará encontra seu fundamento no § 4º, do art. 182 da CF, que faculta “ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de 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 aprovado pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.¹⁹⁵

Todos esses instrumentos encontram-se, como se viu nos tópicos anteriores, previstos na Constituição Federal (art. 182), mas tiveram o seu aproveitamento prejudicado porque, assim como outros artigos da Carta Magna, este também necessitava da devida regulamentação específica por meio de Lei Federal sobre o tema, para ter a capacidade de colocar os seus dispositivos em prática.

Essa regulamentação dos dois artigos que tratam da política urbana na Constituição brasileira só veio a ocorrer em 2001: O artigo 182 foi regulamentado por meio do Estatuto da Cidade (Lei 10.257), de 10/07/2001), o qual, ficou mais de um decênio tramitando no Congresso Nacional; e o art. 183, que focaliza, especificamente, o tema da regularização de terrenos urbanos ocupados irregularmente pela população pobre, por meio de uma medida provisória baixada pelo Presidente da República.¹⁹⁶

Além disso, o artigo 182 da Constituição Federal, ao especificar que “é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de utilização dos instrumentos citados acima, mostra que, além da regulamentação por lei federal, também uma lei municipal (plano diretor) se

¹⁹⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 248

¹⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 421

¹⁹⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 124

faz imprescindível como requisito prévio para aplicação desses instrumentos.¹⁹⁷

Todos estes instrumentos da política e reforma urbana têm por finalidade a punição do proprietário do terreno ou imóvel que fique desocupado ou esteja sendo subutilizado, com intuito também de realizar a necessária repressão da famigerada especulação imobiliária.

Outro instrumento jurídico interessante previsto dentro da reforma urbana, de natureza tributária, como o IPTU progressivo no tempo, é a *contribuição de melhoria*. Que se justifica em razão da valorização imobiliária decorrente de obra pública.

Ou seja, o aumento de valor dos imóveis próximos a alguma obra realizada pelo Poder Público, portanto com o dinheiro de todos os contribuintes, e decorrente da própria obra. [...] O tributo da contribuição de melhoria é interessante, pelo seu potencial de progressividade; ou seja, de recapturar para os cofres públicos pelo menos em parte da valorização imobiliária decorrente de intervenções do Estado. [...] ¹⁹⁸

Também existe outro instrumento que deve ser registrado nesse tópico, é a *outorga onerosa do direito de construir*, mais conhecida como o imposto sobre o solo criado, que vem do fato de que, ao se erguer um edifício, cada pavimento ou piso para além do térreo corresponde a uma espécie de solo artificial, sendo, então, como se “criasse solo”. José Afonso da Silva apresenta o conceito de “solo criado” em sua obra, que pode ser definido como:

A tecnologia das construções proporcionou o surgimento de edificações com pisos artificiais sobrepostos ou subpostos, como unidades autônomas, a partir do solo natural, configurado pela superfície do lote. Isso importou possibilitar a multiplicação do solo edificável em tantos novos solos quantos desses pisos artificiais seja admitido construir pela legislação edilícia ou de zoneamento.¹⁹⁹

Portanto, o solo criado corresponde a uma espécie de tributo ou contraprestação que o incorporador imobiliário paga à municipalidade. A lógica é a

¹⁹⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 124-25

¹⁹⁸ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 126

¹⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 255

seguinte: prédios altos, geralmente construídos para atender às necessidades residenciais ou de negócios de uma camada privilegiada da população, acarretam uma sobrecarga nada desprezível sobre a infraestrutura instalada, a qual foi paga pelo conjunto dos contribuintes.²⁰⁰

A outorga onerosa do direito de construir, segundo o que dispõe o artigo 28, *caput*, do Estatuto da Cidade, admite o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico fixado pelo Plano Diretor, mediante o pagamento de uma contrapartida pelo beneficiário. Semelhantemente, o Plano Diretor pode apontar áreas da cidade nas quais poderá ser permitida a alteração onerosa do uso do solo, também mediante a prestação de uma contrapartida pelo beneficiário, como dispõe o artigo 29 do Estatuto.²⁰¹

O principal objetivo destes três instrumentos, de aplicação sucessiva, é o combate à retenção de terrenos ociosos em setores da cidade que, cada vez mais, se valorizam ao serem dotados, pelo poder público municipal, de infraestrutura e serviços urbanos, aumentando os custos de urbanização e expandindo, desnecessariamente, as áreas urbanas.²⁰²

Resumindo, os diversos instrumentos devem interagir de forma progressiva e harmônica, coibindo a especulação imobiliária e, assim, reduzindo problemas de vazios urbanos dentro das cidades, uma vez que o proprietário utiliza a área do imóvel como reserva monetária, sem dar sua destinação ou função social.

Registra-se que o alcance de uma reforma urbana de qualidade, é de grande valia para redução de diversas dificuldades existentes nas cidades brasileira, conforme já exposto no Capítulo 01 do presente trabalho.

Embora ela não seja capaz de terminar inteiramente com os problemas, irá mitigar inúmeros problemas nacionais que são derivados do urbanismo inconsequente que está sendo realizado, diante da falta de planejamento e inutilização dos instrumentos jurídicos que já possuímos em nosso sistema.

²⁰⁰ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 126-27

²⁰¹ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 200-1

²⁰² OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 26

Nesse sentido, é importante apontar que o Estatuto da Cidade coloca à disposição dos gestores municipais dois instrumentos de política urbana, voltados a melhorias urbanísticas e capazes de atrair investimentos privados de maneira harmônica e coerente com o planejamento urbanístico da cidade. São eles a outorga onerosa do direito de construir e as Operações Urbanas Consorciadas.²⁰³

Sobretudo, o instrumento da Operação Urbana Consorciada, previsto no Estatuto da Cidade, que deverá ser encampado numa visão baseada no princípio da sustentabilidade, e suas diversas dimensões, ou seja, social, econômica, ambiental, tecnológica e, inclusive, espacial, tornando as cidades mais modernas e sustentáveis.

Esse instrumento será melhor analisado adiante. Neste ponto, basta observar que as OUC, destinam-se, essencialmente, a atrair investimentos privados não por meio da desoneração tributária, mas por meio do engajamento do setor privado em processos de recuperação ou desenvolvimento de áreas urbanas degradadas ou subaproveitadas.²⁰⁴

²⁰³ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 190

²⁰⁴ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 190

CAPÍTULO 3

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO INSTRUMENTO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL

3.1. Os desafios das cidades contemporâneas

A maiorias das cidades, para não dizer toda a sua integralidade, devidamente representadas pelos seus respectivos Poderes Públicos e demais órgãos Estatais, pretendem alcançar em uma determinada área, modificações sociais e urbanísticas, com a sua consequente valorização ambiental, construindo, assim, cidades mais sustentáveis e sociedades mais harmônicas e humanas.

Acontece que hoje em dia, existe uma infinidade de graves temas que assombram as cidades existentes, especialmente, aquelas com maior número de pessoas, que, na maioria das vezes, sofreram um crescimento populacional desregrado nas derradeiras décadas, sem que houvesse o devido planejamento urbano e infraestrutura que acompanhassem vertiginoso ritmo de desenvolvimento.

A observação do caso extremo de Detroit, com fechamento das fábricas e perda brutal de população; ou de Nova York, com o aumento da pobreza, dos sem-teto e do encarceramento; ou de Madri, com aumento de casas e famílias sem-teto; do Rio de Janeiro com a violência das intervenções (de natureza urbana ou policial), realizadas para comportas os megaeventos; ou de São Paulo, cuja reestruturação produtiva e imobiliária coloca os mais pobres cada vez mais distantes dos centros, mostra dois traços centrais e articulados que permeiam as referidas cidades, apesar das especificidades do modo pelo qual a crise se manifesta em cada uma delas: o crescimento da precariedade das condições de vida (não diz respeito apenas à redução das rendas, mas à restrição ao uso de serviços públicos e à moradia, ao espaço público) e da violência do Estado, seja pela implantação de normas coercitivas de uso do espaço urbano, seja pelo uso do aparato institucional e policial contra a população. A elevação dos níveis de exploração do trabalho e de espoliação aprofundada a segregação socioespacial e impõe a negação da vida urbana e da cidade para muitos.²⁰⁵

Nesse contexto, as consequências foram sentidas em diversas cidades de

²⁰⁵ ALVAREZ, Isabel. Produção do espaço em tempos de crise. In BENACH, Núria [et. al.]. Organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Pádua. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. P. 63

todo o mundo – e também do Brasil - que passaram a contar, cada vez mais, com a ocupação informal, a exclusão social, pouquíssima ou nenhuma área verde e, com a chegada da modernidade e a adoção do modelo capitalista, a ampla impermeabilização do solo em seus cenários, a falta de mobilidade e acessibilidade, dentre outros problemas, afastando, assim, a sustentabilidade ambiental, social e econômica.²⁰⁶

Dessa forma, essas cidades são as que mais sofrem com os problemas relacionados a violência, habitação irregular, falta de saneamento básico, transporte público, circulação de veículos, ausência de áreas verdes, poluição, abandono das áreas centrais, crescimento das periferias etc.

À pobreza urbana e à segregação residencial podem ser acrescentados outros problemas, não raro intimamente associados com elas duas. Um deles é o da degradação ambiental, em relação à qual, aliás, se percebe, em cidades como as brasileiras, uma interação entre problemas sociais e impactos ambientais de tal maneira que vários problemas ambientais, que irão causar tragédias sociais (como desmoronamentos e deslizamentos em encostas, enchentes e poluição atmosférica), têm origem em problemas sociais ou são, pelo menos, agravados por eles.²⁰⁷

Este sistema tem provocado grandes distorções na estrutura das cidades brasileiras e do mundo, com áreas centrais ociosas, em contraste com periferias superadensadas e precárias. Além de representar uma distribuição extremamente injusta dos recursos territoriais e investimentos públicos, esse tipo de urbanização é prejudicial a toda a cidade.²⁰⁸

Portanto, a ocupação das cidades tem sido alvo de ampla discussão neste início de século. Não somente em razão do significado do termo não ser unívoco mas, sobretudo, em virtude do abundante deslocamento de pessoas para as áreas urbanas nos últimos tempos e da maneira como este tem ocorrido, gerando diversas

²⁰⁶ SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **CIDADES SUSTENTÁVEIS: LIMITES E POSSIBILIDADES CONCEITUAIS E REGULATÓRIOS**. Revista de Direito e Sustentabilidade | e-ISSN: 2525-9687 | Salvador | v. 4 | n. 1 | p. 95 – 109 | Jan/Jun. 2018. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/327268418_CIDADES_SUSTENTAVEIS_LIMITES_E_POSSIBILIDADES_CONCEITUAIS_E_REGULATORIOS. Acesso: mai. 2019. P. 96

²⁰⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 84

²⁰⁸ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 62

consequências ambientais, sociais, legais, políticas e culturais.²⁰⁹

Assim, a participação popular na gestão dos planejamentos urbanos, na produção do direito urbanístico e do direito ambiental se mostra de extrema relevância, principalmente, na implantação e execução da Operação Urbana Consorciada, que tem ligação direta com o plano urbanístico municipal e necessita da interação e intercâmbio com outras matérias que também se debruçam na problemática urbano-ambiental.

Nesse movimento de incorporação de novas regiões às estratégias da produção do espaço, o Estado tem um papel fundamental de produzir as condições necessárias para a expansão das fronteiras econômicas no urbano. As operações urbanas se colocam como instrumentos-chave para a formação de novos eixos de valorização na metrópole. A operação urbana é um instrumento urbanístico de exceção à lei do zoneamento, permitindo, em seu perímetro, a construção acima do coeficiente estabelecido na lei, através do pagamento ao poder público pelos empreendedores privados. O montante auferido nesse processo deve ser reinvestido em obras de infraestrutura nos limites do perímetro urbano, ou seja, o Estado agiliza o processo de valorização, produzindo novas possibilidades para a reprodução do setor imobiliário.²¹⁰

Sob o conjunto de privatização de serviços públicos, enxugamento da máquina pública e diminuição nos gastos sociais, existe a obrigação de realizar a construção de uma nova resolução urbanística, em áreas cada vez maiores da cidade, sendo esta mais equitativa e inclusiva, tanto na área social, como na esfera política, econômica e ambiental.

Dada a natureza complexa e multifacetada dos problemas e questões urbano-ambientais no mundo contemporâneo, tanto a produção quanto a operação das normas jurídicas urbano-ambientais dependem, necessariamente, da aproximação com outras disciplinas, pois a coleta de subsídios técnicos e o exame de múltiplas perspectivas e ponto de todos os atores e segmentos envolvidos.²¹¹

²⁰⁹ SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **CIDADES SUSTENTÁVEIS: LIMITES E POSSIBILIDADES CONCEITUAIS E REGULATÓRIOS**. Revista de Direito e Sustentabilidade | e-ISSN: 2525-9687 | Salvador | v. 4 | n. 1 | p. 95 – 109 | Jan/Jun. 2018. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/327268418_CIDADES_SUSTENTAVEIS_LIMITES_E_POSSIBILIDADES_CONCEITUAIS_E_REGULATORIOS. Acesso: mai. 2019. P. 97

²¹⁰ PADUA, Rafael. Espaços de desindustrialização na urbanização contemporânea da metrópole. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015. P. 88

²¹¹ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 90

As Operações Urbanas Consorciadas, referem-se a um conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. O objetivo é alcançar, em determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.²¹²

Temos de considerar que a grande maioria dos municípios de nosso país registra uma pequena receita municipal oriunda de recolhimentos de impostos, taxas etc., o que impossibilita a realização de projetos de desenvolvimento e até mesmo de regularização urbana, sem contar, ainda, que 40% dessas receitas já estão comprometidas com as áreas da educação (25%) e saúde (15%), e outra parcela, com a folha de pagamento, infelizmente próximo do máximo permitido em lei. Mas isso não significa que, por serem pequenos ou ainda de médio porte, com reduzida receita financeira, não estão comprometidos com a política urbana ou não necessitam de um programa mais apurado de desenvolvimento, apenas que não conseguiriam realizá-la pela via convencional, de modo que a operação urbana consorciada certamente se concretizou no sentido de contemplar situações como esta; raciocínio que não se dispensa nas hipóteses de municípios ricos, haja vista que esse instrumento de política urbana se apresenta compatível com o desenvolvimento das funções sociais da cidade.²¹³

Assim, no método do urbanismo participativo, propõe a utilização de ferramentas tais como a consulta pública e o compartilhamento do poder de decisão, para que haja a consideração da vivência e dos interesses dos cidadãos antes da introdução de modificações no espaço urbano.²¹⁴

É necessário realizar-se uma reestruturação produtiva das antigas áreas obsoletas existentes dentro da cidade, seja área industrial ou até mesmo em desuso em razão da falta de cuidado ou manutenção. Trazendo toda a salutar regeneração urbana para as metrópoles contemporâneas.

Nas últimas décadas, tem-se observado uma emergência comum às grandes metrópoles mundiais: os antigos espaços urbanos centrais estão perdendo boa parte de suas funções produtivas, tornando-se

²¹² OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 35

²¹³ AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. **Operação Urbana Consorciada**. Revista DIREITO MACKENZIE, v. 5, n. 2, p. 93-105. Disponível: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/17444>. Acesso: mai. 2019. P. 98

²¹⁴ OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011. P. 35

obsoletos e transformando-se em territórios disponíveis, oportunos. Trata-se dos chamados vazios urbanos, *wastelands* ou *brownfields*.²¹⁵

Construído o consenso de decadência, abandono e perigo, tem-se então a oportunidade, numa articulação entre o Estado e a iniciativa privada, de estrategicamente, promover mudanças e transformações nessa área de forma a torná-la mais atrativa a novos investimentos, permitindo a realização e reprodução do capital.²¹⁶

Nesse sentido, tornando essas novas áreas urbanamente produtivas, consequentemente, a sua densidade populacional irá crescer gradualmente, com transporte de qualidade, iluminação pública, diminuição da violência, áreas verdes etc.

Nesse sentido, traz-se a lição de Carlos Leite: “As grandes cidades, estas que inovam e lideram o progresso da sociedade em suas épocas de auge do planeta, sempre enfrentaram seus ciclos de decadência e ressurgimento, reinvenção. [...]”. Ou seja, importantes cidades do mundo, tais como Roma, Londres, Paris e Nova Iorque já passaram por grandes operações para realizações de inovações urbanas, tornando-as mais sustentáveis e prazerosas de se viver.²¹⁷

As áreas obsoletas e em desuso das cidades contemporâneas são os principais alvos das grandes Operações Urbanas Consorciadas, que sofrem oportunas estratégias de intervenção nos espaços abandonados ou mal utilizados pelo Poder Público dentro da cidade, seja pela ineficiência estatal ou até mesmo pela falta de recursos públicos, tornando-os em espaços regenerados, otimizados e com infraestrutura de elevada qualidade.

Nesse sentido, para ocorrer essa transformação, deve existir um esforço coordenado e conjunto entre o setor privado e o poder público, com o objetivo de torná-los mais atraentes e dinâmicos.

²¹⁵ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 09

²¹⁶ ALVES, Glória. Transformações e resistências nos centros urbanos. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015. P. 146

²¹⁷ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 07

Resumidamente, os espaços degradados ou subutilizados sofreriam grandes transformações urbanísticas, tornando-se exemplos a serem seguidos de política urbana e desenvolvimento sustentável, com parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada.

3.2. Natureza Jurídica

A Operação Urbana Consorciada foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n. 10.257/2001 (o já mencionado Estatuto da Cidade), e classificada como um instrumento da política urbana. As operações urbanas já eram conhecidas e praticadas no país, mas a operação urbana consorciada inova esse quadro, em razão das suas características diferenciadas.²¹⁸

A visão que se faz é que de fato as operações urbanas consorciadas, tal como previstas no Estatuto da Cidade, na verdade legitimaram como instrumento de política urbana a atuação do Poder Público municipal em conjunto com particulares beneficiários, que se encontram especificados no parágrafo 1º do artigo 32, e a possibilidade de criar e angariar novos recursos para a implementação de programas essenciais para o desenvolvimento do próprio município, com a finalidade de atingir o bem-estar de seus habitantes.²¹⁹

A ideia de introduzir as Operações Urbanas Consorciadas como instrumento urbanístico brasileiro, tem origem em dupla matriz – europeia (particularmente francesa e espanhola) e norte americana. Ocorre que as semelhanças, atualmente, se convergem mais em relação aos seus princípios, como, por exemplo, a necessidade da existência da Parceria Público Privada em relação a falta de receita do Estado, que norteiam os utensílios da operação urbana, do que aos próprios instrumentos em si.

O instrumento tem sua origem em matrizes diferentes (europeia e americana), em cidades que sofreram processos de esvaziamento de áreas por reconversões produtivas onde a transformação foi possível por mobilização direta do capital privado, dado o déficit de arrecadação do Estado para investimentos. Este instrumento deve ser aplicado em áreas do município que necessitam de um tratamento

²¹⁸ OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011. P. 33

²¹⁹ AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. **Operação Urbana Consorciada**. Revista DIREITO MACKENZIE, v. 5, n. 2, p. 93-105. Disponível: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/17444>. Acesso: mai. 2019. P. 97-8

urbanístico específico, com envolvimento da sociedade na manutenção e controle urbano, flexibilizando regras rígidas do planejamento nos locais de esvaziamento ou subutilizados.²²⁰

Assim como no modelo Americano, a comparação com os modelos de operação urbana consorciada europeus também devem ser feita com extrema cautela. Urbanistas com longa experiência na administração pública paulistana concordam que o exemplo francês, que se concretizou nas ZACs – *Zônes d'Aménagement Concerté*, teve alguma influência quando se iniciaram as discussões sobre as operações consorciadas no Brasil. Entretanto, as diferenças são enormes, e hoje dificilmente alguma comparação pode ser feita.²²¹

O consenso em torno das Operações Urbanas se deve à aceitação que vem ganhando a ideia de se efetivar parcerias entre o Poder Público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade, como forma de superação das dificuldades que o Estado enfrenta. A ideia da parceria público-privada não surge no Brasil, assim como não é originário daqui o próprio instrumento da Operação Urbana. Já na década de 70, inicia-se na Europa e nos EUA um processo paulatino de déficit de arrecadação do Estado, devido a problemas como o aumento do desemprego, o alto custo de manutenção do Estado-Providência e a crise fiscal, todos relacionados com as transformações paradigmáticas geradas pela reestruturação produtiva e o esgotamento do modelo fordista-taylorista. Por essa razão, ganharam força políticas visando uma corresponsabilização da gestão das cidades por todos os agentes participantes da produção do espaço urbano.²²²

Na doutrina pátria, também se costuma afirmar que a Operação Urbana Consorciada é um instituto que se assemelha aos sistemas de *compensación* e

²²⁰ GAVRILOFF, Ana Carolina Martins; FRAGA, Nilson Cesar. **Instrumentos de Gestão Urbana e a Evolução da Ocupação em Curitiba: O Caso da Operação Urbana Consorciada Linha Verde**. *Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium*, Ituiutaba, v. 5, n. 1, p. 60-83, jan./jun. 2014. Disponível: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/31852>. Acesso: mai. 2019. P. 68

²²¹ FERREIRA, João S. W. e MARICATO, Ermínia; “**Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**”, in OSÓRIO, Letícia Marques (org.), “Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras”, Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Disponível: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade/>. Acesso: abr. 2019. P. 05

²²² FERREIRA, João S. W.; MARICATO, Ermínia; “**Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**”, in OSÓRIO, Letícia Marques (org.), “Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras”, Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Disponível: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade/>. Acesso: abr. 2019. P. 03

cooperación, previstos no Direito Espanhol. Ocorre que, na verdade, a semelhança entre os instrumentos está mais ligada aos princípios jurídicos comuns que lhes servem de fundamento do que às regras que compõem as suas disciplinas normativas.²²³

Há diversos casos que podem ser considerados operações urbanas estrangeiras e que admitem referibilidade à operação urbana consorciada, em especial sob o ponto de vista da concertação público-privada. A Título de exemplo, citem-se as operações de ordenação (*opérations d'aménagement*) francesas, realizadas no âmbito de zonas de ordenação (*zones d'aménagement concerté*) o sistema de cooperação (*cooperación*) espanhol; as operações de reajuste (*land readjustment*) japonesas.²²⁴

Tanto no caso europeu como no norte americano, o instrumento aparece para enfrentar um duplo desafio – de reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização direta de capital privado para lograr estas transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público.²²⁵

De fato, o art. 32 do Estatuto declara que lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas, considerando operação urbana consorciada “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.²²⁶

Importante mencionar, a esse respeito, que o Estatuto da Cidade incluiu entre as diretrizes da política urbana referências à cooperação entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil em duas oportunidades: no inciso III, do artigo 2º, que determina que a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais

²²³ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 138

²²⁴ OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011. P. 101

²²⁵ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 78

²²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 362

setores da sociedade no processo de urbanização atenda ao interesse social; e no inciso VXII do mesmo artigo 2º, que descreve a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido, uma vez mais, o interesse social.²²⁷

Resumidamente, a operação urbana consorciada é um conjunto integrado por ato, contratos e procedimentos administrativos voltados ao cumprimento de objetivos de política urbana, definidos na lei específica que cria a intervenção.²²⁸

As operações urbanas consorciadas poderão ter por objeto a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente, e ainda à regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação (art. 32, § 2º do Estatuto da Cidade).

²²⁹

Nesse contexto, o Plano Diretor é quem irá definir quais são as áreas urbanas na cidade (art. 32, do Estatuto da Cidade), que poderão estar sujeitas as Operações Urbanas Consorciadas, que posteriormente deverão ser delimitadas por lei municipal específica.

Com efeito, a aplicação dos instrumentos jurídicos urbanísticos depende, salvo raras exceções, da sua previsão no plano diretor municipal. Assim, instrumentos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis urbanos (Constituição Federal, art. 182, § 4º; Lei n. 10.257/2001, arts. 5º e 6º), o direito de preempção (Lei n. 10.257/2001, art. 25), a outorga onerosa do direito de construir (Lei n. 10.257/2001, arts. 28 a 31), a transferência do direito de construir (Lei n. 10.257/2001, art. 35), dentre outros, somente podem ser aplicados se lei municipal, baseada no plano diretor, regular expressamente sua utilização.²³⁰

A lei específica de aprovação do instrumento, deverá conter o plano de operação urbana consorciada, definindo a área a ser atingida, com programa básico

²²⁷ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 231-2

²²⁸ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 180

²²⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 363

²³⁰ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 62-63

de sua ocupação; a previsão de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; um estudo prévio de impacto de vizinhança; a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos na lei; e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil.²³¹

Cada operação urbana consorciada tem que ser aprovada por lei municipal específica, que também aprovará seu plano, que deve conter, no mínimo: I - definição da área a ser atingida; II - programa básico de ocupação da área; III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV - finalidades da operação; V — Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança; VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 do Estatuto; VII — forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.²³²

Assim, é imprescindível a participação dos interessados – proprietários, empreendedores, usuários, moradores e todos os que habitam a urbe – durante o planejamento e a execução da ação consorciada, para que todos estejam representados, e não somente os grupos mais diretamente interessados na Operação. Nesse sentido, o art. 33, VII, do Estatuto da cidade impõe seja prevista na lei específica que cria a operação “uma forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.”²³³

Depreende-se do Capítulo II, seção X, mais especificamente, no seu artigo 32 e seguintes, denominado de “Das Operações Urbana Consorciadas”, que:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários

²³¹ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 35

²³² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 363

²³³ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 78

permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.²³⁴

Ou seja, a Operação Urbana Consorciada, realizada através de um projeto a ser implementado por lei municipal, define o uso e ocupação do solo, em determinadas áreas da cidade, instituindo seu potencial imobiliário, formas de ocupação, distribuição da área em questão e contrapartida a ser paga pelos usuários e demais proprietários.

Operações urbanas consorciadas constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. As operações envolvem simultaneamente: o redesenho deste setor (tanto de seu espaço público como privado); a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes.²³⁵

Trata-se, portanto, da reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo Plano Diretor, de acordo com os objetivos gerais da política urbana nele definidas.²³⁶

Não obstante a tais fatos, deve existir na lei municipal da Operação Urbana Consorciada, como sendo requisitos obrigatórios: a finalidade da operação, formas de controle, contrapartida dos usuários, bem como os devidos estudos sobre o impacto da operação urbana.

O Estatuto da Cidade (art. 32) exige que a Operação Urbana Consorciada seja instituída por lei municipal específica, “baseada no plano diretor”. O preceito segue as demais prescrições da Lei n. 10.257/2001 que exigem lei municipal específica para a aplicação da maioria dos instrumentos de política urbana previstos na norma geral.

²³⁷

²³⁴ BRASIL, **Estatuto da cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: jan. 2019.

²³⁵ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 78.

²³⁶ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 78

²³⁷ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa**

A existência de qualquer irregularidade em relação a estes quesitos, ou seja, a falta de previsão na lei municipal de um dos requisitos da OUC, ocasiona imediatamente um vício formal da lei, sendo possível, inclusive, gerar sua total invalidade.

De acordo com o artigo 33 devem constar como normas específicas da lei: a definição da área a ser atingida; a finalidade da operação, a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei; e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil.²³⁸

Ou seja, são requisitos da lei específica que cria a Operação Urbana Consorciada, a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, a finalidade da operação, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada, estudo prévio do impacto de vizinhança e a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários e investidores privados em função da utilização dos benefícios alcançados com a intervenção urbanística.

O Estatuto da Cidade aponta como requisitos mínimos do Plano de Operação Urbana Consorciada, a constar da lei municipal específica, os seguintes (artigo 33, *caput*): I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidade da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos no §2º do artigo 32; VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do mesmo Estatuto.²³⁹

Em relação ao “programa básico de ocupação da área” (art. 33,II), devem ser indicados, por exemplo, as modificações propostas no sistema viário e de transporte coletivo, o plano de construção de habitações de interesse social na área,

distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 167

²³⁸ ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. P. 131

²³⁹ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica.** 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 233

as melhorias no sistema de saneamento básico, as obras de drenagem e contenção de enchentes, a criação de espaços públicos de lazer e de construção de parques lineares.²⁴⁰

Já a obrigatoriedade do “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”, vista combater o fenômeno da “gentrificação”, ou seja, o deslocamento dos antigos moradores da área, diga-se de passagem, de baixa renda, que não possuem condições de arcar com os novos preços dos imóveis e aluguéis decorrentes da valorização da extensão de solo atingida pela operação urbana.

De fato, da análise do ordenamento jurídico pátrio extrai-se que uma das principais metas a serem alcançadas pelo exercício da função urbanística estatal é justamente assegurar ao cidadão condições dignas de habitação. Nessa direção, a Constituição Federal (art. 6º) elenca o direito à moradia como um dos direitos sociais a serem garantidos pelo Poder Público. Prescreve a Carta, ainda, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade (art. 182), dentre elas a de disponibilizar moradia digna para os que nela habitam. Diante desses comandos constitucionais, a lei que cria a operação urbana (consorciada ou não) deve prever mecanismos de defesa do direito à moradia da população atingida pela intervenção, a fim de evitar a sua expulsão da área objeto da ação urbana e o seu deslocamento para zonas periféricas da cidade. É com base nesse lastro constitucional que a Lei 10.257/2001 (art. 33, III) previu a inclusão obrigatória, na lei específica que aprova a operação urbana consorciada, de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada.²⁴¹

Nesse sentido, a exigência legal do estudo prévio do impacto de vizinhança, também se justifica porque a Operação Urbana Consorciada – em virtude das obras e das alterações dos índices urbanísticos – transforma significativamente o tecido urbano. Portanto, é necessário verificar se a ação urbana gerará efeitos negativos ao meio ambiente, como excessivo adensamento populacional, o agravamento dos problemas relativos ao tráfego de veículos, o aumento desproporcional da demanda por transporte público, a diminuição de áreas verdes e

²⁴⁰ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 195

²⁴¹ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 53

dedicadas ao lazer ou a destruição do patrimônio histórico e cultural urbano.²⁴²

Um outro ponto importante a ser considerado é a necessidade de fixar, no projeto urbanístico da OUC, o horizonte temporal em que está irá operar. Justamente por representar uma “exceção” às normas ordinárias de zoneamento e de uso e ocupação do solo da cidade, a Operação Urbana Consorciada não pode vigorar por tempo indeterminado, mas somente pelo prazo necessário à produção dos resultados urbanísticos esperados.²⁴³

Em relação a contrapartida exigível do setor privado, ou seja, o dinheiro ganho pelo Poder Público municipal, será oriundo da contraprestação dos usuários e beneficiários da operação urbana. Um exemplo de contrapartida, é a instituição do instrumento da contribuição de melhoria dos usuários que serão beneficiados pela operação urbana ou a venda de “solo criado” ou por meio de alienação de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), ou, até mesmo, a desapropriação do imóvel, que, posteriormente, será revendido.

Os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal como contrapartida dos proprietários pela mudança dos parâmetros urbanísticos referentes ao aproveitamento, uso e ocupação do solo (inciso VI do art. 33) serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada (art. 33, §1º). Após a edição da lei específica que aprova a operação urbana, serão nulas as licenças e autorizações expedidas pelo Poder Público em desacordo com o plano da operação urbana consorciada (art. 33, § 2º).²⁴⁴

Tal como se previu na Operação Interligada Faria Lima em São Paulo, o Estatuto autoriza a Municipalidade a emitir, em quantidade determinada pela lei específica, certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Esses certificados são livremente negociáveis, mas são conversíveis em

²⁴² LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 201

²⁴³ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 235

²⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 363

direitos de construir unicamente na área objeto da operação.²⁴⁵

Inclusive, a depender do que preveja a lei específica da Operação Urbana Consorciada, as contrapartidas podem ser prestadas não só em espécie, como também *in natura*, por exemplo, por meio do oferecimento de áreas à fruição pública, da execução de obras viárias às expensas do empreendedor ou ainda da reserva de áreas para a futura execução de melhoramentos no viário auxiliando a diminuir o custo e o tempo despendido em eventuais desapropriações.²⁴⁶

Ainda, afirma-se que a operação urbana consorciada é um instrumento de política urbana, como um instituto jurídico de parceria entre o Poder Público municipal e a iniciativa privada com o escopo de alcançar o pleno desenvolvimento e a legítima e eficaz ocupação do solo urbano, compreendendo a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, assim como as alterações das normas editalícia; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação.²⁴⁷

3.3. Finalidade da Operação Urbana Consorciada

Planejar, executar e gerir as políticas de desenvolvimento urbano é, em regra, dever do Poder Público, na figura dos Municípios, conforme o mandamento constitucional já citado. Entretanto, sabe-se que, na realidade, os recursos disponíveis para a concretização desses deveres são escassos, ou, quando existem, mal administrados, pelos seguintes aspectos: falta de estrutura dos órgãos municipais; falta de planejamento das ações; ausência de corpo técnico de servidores para elaborar o plano urbano; falta de apoio do Estado, da União, e dos entes da sociedade civil; entre outros fatores. Não cumpre aqui discutir o porquê de tal situação, e sim apresentar instrumentos previstos na legislação pátria, capazes de darem concretude

²⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 363

²⁴⁶ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 236

²⁴⁷ AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. **Operação Urbana Consorciada**. Revista DIREITO MACKENZIE, v. 5, n. 2, p. 93-105. Disponível: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/17444>. Acesso: mai. 2019. P. 98

às ações para o desenvolvimento urbano sustentável.²⁴⁸

Como o próprio nome já diz, a finalidade da Operação Urbana Consorciada é não deixar o Poder Público como o único e exclusivo responsável pela execução da operação urbanística em determinada área, trazendo, assim, o setor privado, através dos proprietários e demais particulares interessados, para participar do processo de reorganização da cidade e desenvolvimento urbano adequado e ordenado.

Para tanto, mais do nunca, a união de esforços entre os setores públicos, privados e Sociedade civil organizada é imprescindível, a fim de que os avanços obtidos até o momento não se percam, devendo ser atentado para o fato de que a governança é um importante instrumento na promoção e concretização do desenvolvimento urbano sustentável, não devendo as questões eleitorais, principalmente em anos de eleições, serem responsáveis por descontinuar programas criados a partir de experiências com resultados comprovados.²⁴⁹

A ideia da parceria incorpora essas noções de participação da sociedade civil organizada, através de associações locais, por exemplo muito comuns na Europa, sendo inegável que no caso das operações consorciadas, a iniciativa privada ganha um papel de destaque, pelo volume de capital de que dispõe, em relação a um Estado pouco ágil do ponto de vista financeiro. A lógica está na possibilidade do Estado, pelo seu poder regulador, trabalhar com incentivos que tornem a participação direta nas melhorias urbanas – através do pagamento de contrapartidas – atrativa para a iniciativa privada.²⁵⁰

Instrumentos urbanísticos buscam aliar os desafios decorrentes da

²⁴⁸ MAGANHINI, Thaís Bernardes; MARTINS, Pablo Oliveira. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de promoção do meio ambiente urbano saudável.** Revista Do Direito Público, Londrina, v.9, n.1, p.101-120, jan./abr.2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2014v9n1p101>. ISSN: 1980-511X Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/16093>. Acesso: mar. 2019. P. 115

²⁴⁹ SOUZA, Maria Cláudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **CIDADES SUSTENTÁVEIS: ULTRAPASSANDO AS ESTRUTURAS FÍSICAS PARA ATINGIR A SUSTENTABILIDADE SOCIAL.** In Direito e sustentabilidade III Organização CONPEDI/ UNISINOS Coordenadores: Raquel von Hohendorff; Veronica Lagassi; Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes. – Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível: conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/4231mlz8/9fH8CosLtH0X6Dnb.pdf. Acesso: jun. 2019. P. 183

²⁵⁰ FERREIRA, João S. W.; MARICATO, Ermínia; “**Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**”, in OSÓRIO, Leticia Marques (org.), “Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras”, Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Disponível: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade/>. Acesso: abr. 2019. P. 04

globalização tanto do ponto de vista da crise urbana quanto das aparentes vantagens desse novo quadro econômico deflagrado, redefinindo o papel da iniciativa privada na produção do espaço urbano. É nesse contexto que se evidencia a figura da Operação Urbana Consorciada (OU), instrumento cujo objetivo é promover o desenvolvimento urbano a partir da articulação entre agentes públicos e privados, com base em um projeto urbano.²⁵¹

Contudo, é preciso que os interesses desses agentes privados sejam compatíveis com o interesse público, de toda a sociedade, em uma forma de ordenação do espaço urbano que privilegie o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, previsto como norma principiológica pelo texto constitucional (Art. 182).²⁵²

O escopo da Operação Urbana Consorciada é, obviamente, buscar as transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental de uma área delimitada na lei municipal específica, e ter como base o plano diretor. Para tanto, o município estará obrigado a estabelecer um programa de intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região atingida pela operação urbana consorciada, levando em consideração, sempre, a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e provimento de habitações de interesse social para a população eventualmente moradora em habitações subnormais atingida pelas intervenções necessárias.²⁵³

Nesse enquadramento ideias, a Operação Urbana Consorciada, tal como configurada na lei federal, é fundamentada, especialmente, nas seguintes diretrizes: a) cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (Lei n. 10.257/2001, art. 2º, III); b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX); e, c) recuperação dos investimentos do Poder Público de que

²⁵¹ ALVIM, Angélica A. T. Benatti; Sguizzardi Abascal, Eunice Helena; Sayão de Moraes, Luís Gustavo. **Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas**. Cadernos Metrópole, vol. 13, núm. 25, *enero-junio*, 2011, pp. 213-233 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Disponível: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5988/4331>. Acesso: mai. 2019. P. 214

²⁵² LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 78

²⁵³ AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. **Operação Urbana Consorciada**. Revista DIREITO MACKENZIE, v. 5, n. 2, p. 93-105. Disponível: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/17444>. Acesso: mai. 2019. P. 99

tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2º, XI).²⁵⁴

A partir dos anos de 1980, com o enfraquecimento do papel do Estado na condução das políticas públicas e a emergência da globalização, a procura por uma solução para os problemas decorrentes do acirramento de contradições urbanas, atores públicos e privados buscam novas formas mais eficiente de cumprir objetivos visando à coletividade e o conjunto da sociedade. A complexidade e a flexibilidade das normas preconizadas pelo Projeto Urbano acompanham a diversidade crescente dos territórios. Novos mecanismos de intermediação entre intervenções públicas e privadas são desenvolvidos em diferentes tipos de consórcios, concessões e subsídios combinados com serviços.²⁵⁵

Há na Operação Urbana Consorciada, assim como existe uma clara referência do inciso I, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, uma integralização das funções da cidade, as quais, em consonância com o artigo 182, *caput*, e com os incisos I, III e IV do artigo 3º da Constituição da República, devem ser ordenadas pelo Plano Diretor de modo a promover a sadia qualidade de vida dos habitantes das cidades brasileiras, contribuindo para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.²⁵⁶

A operação urbana possibilita ao município uma maior amplitude para tratar de diversificadas questões urbanas, e permite que delas resultem recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, em especial quando as operações urbanas consorciadas urbanas envolvem empreendimento complexos e de grande porte. Dessa forma, o poder público poderá contar com recursos para dotar de serviços e de equipamentos as áreas urbanas desfavorecidas.²⁵⁷

²⁵⁴ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015 P. 164

²⁵⁵ ALVIM, Angélica A. T. Benatti; Sguizzardi Abascal, Eunice Helena; Sayão de Moraes, Luís Gustavo. **Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas**. Cadernos Metrópole, vol. 13, núm. 25, *enero-junio*, 2011, pp. 213-233 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Disponível: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5988/4331>. Acesso: mai. 2019. P. 215-6

²⁵⁶ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 285

²⁵⁷ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. P. 35-6

Nas operações urbanas, os espaços de desindustrialização aparecem como regiões a serem recuperadas para a cidade, renovadas, revitalizadas, com novas articulações entre o poder público e o setor privado, como se o crescimento econômico desses lugares produzisse automaticamente um desenvolvimento social.²⁵⁸

Nesse sentido, o desenvolvimento urbano sustentável das cidades, é realizar o crescimento da cidade dentro da própria urbe e não mais expandi-la, realizando-se a regeneração produtiva dos territórios já existentes, com planejamento estratégico urbano.²⁵⁹

Substituindo as áreas em desuso ou degradadas dentro das cidades, com projetos sustentáveis, inclusive, sem a necessidade de expandi-las de forma horizontal, as cidades se tornarão mais sustentáveis, pois estarão aumentando a sua densidade e otimizando recursos naturais e físicos, propiciando, inclusive, um ambiente de maior qualidade, já que não será necessário expandir todos os recursos de infraestrutura para novas localidades, pois estes já se encontram devidamente instalados no local da transformação urbana.²⁶⁰

As cidades se reinventam. Afinal, elas não são fossilizadas: as melhores cidades, aquelas que continuamente sabem se renovar, funcionam similarmente a um organismo – quando adoece, se curam, mudam. Os projetos urbanos de porte devem instrumentalizar a regeneração urbana dos vazios centrais. O redesenvolvimento destes territórios representa voltar a cidade para dentro. Refazê-la, ao invés de expandi-la. Compactá-la. Deixá-la mais sustentável é transformá-la numa rede estratégica de núcleos policêntricos compactos e densos, otimizando infraestruturas e liberando territórios verdes.²⁶¹

Assim, a aplicação da Operação Urbana Consorciada deve ser reservada para as hipóteses nas quais se pretenda alcançar, conjuntamente, as três finalidades indicadas no dispositivo. Há de se buscar transformações urbanísticas estruturais na área objeto da intervenção, mas sempre considerando a necessidade de serem

²⁵⁸ PADUA, Rafael. Espaços de desindustrialização na urbanização contemporânea da metrópole. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015. P. 89

²⁵⁹ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 13

²⁶⁰ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P. 13

²⁶¹ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. P.14

promovidas, na mesma região, melhorias sociais e valorização ambiental.²⁶²

Desse modo, a cidade sendo mais compacta e produtiva em relação ao seu projeto e desenvolvimento urbano, naturalmente, a pegada ecológica será mitigada em relação ao menor consumo de energia, redução de resíduos sólidos, diminuição com gastos de infraestrutura (água, esgoto e iluminação) horizontal e expansiva da cidade de forma desnecessária, uma vez que já existem espaços a serem regenerados dentro da própria metrópole, gerando, assim, eficiência e modernidade.

3.4. Benefícios Urbanísticos

Os benefícios de uma Operação Urbana Consorciada Sustentável consistem no fato de criar e/ou regenerar áreas de lazer, comercial e habitação de forma totalmente sustentável, aumentando a densidade e qualidade de vida das pessoas dentro da própria cidade e seu entorno.

A regeneração de áreas dentro da própria cidade, além de ser uma maneira sustentável de reaproveitamento do espaço já existente da urbe, seria uma homenagem ao conceito de “*La Economía Circular*”, que já vem sendo amplamente estudado e utilizado na Europa, e consiste na reutilização das matérias, e por que não dos espaços, sob um novo viés e aproveitamento das estruturas já existentes, que continuarão sendo utilizadas.

*La economía circular es un concepto económico que se interrelaciona con la sostenibilidad, y cuyo objetivo es que el valor de los productos, los materiales y los recursos (agua, vidrio, papel, metales, energía,...) se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y que se reduzca al mínimo la generación de residuos. La transición hacia una economía circular es una magnífica oportunidad para transformar nuestra economía y hacerla más sostenible, contribuir a los objetivos climáticos y a la conservación de los recursos mundiales, crear puestos de trabajo a escala local y generar ventajas competitivas para Europa. Una Europa que utilice eficazmente los recursos es una de las siete iniciativas emblemáticas que forman parte de la estrategia Europa 2020 que pretende generar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.*²⁶³

²⁶² LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 185

²⁶³ MELGAREJO, Joaquín (ed.); FERNÁNDEZ-ARACIL, Patricia (coord.). **Congreso Nacional del**

Tome-se como exemplos as renovações do bairro portuário de *Fells Point*, em Baltimore, ou do Píer 17 em Nova York, ambas nos EUA, tidas pelos especialistas como exemplos de sucesso de operações consorciadas público-privadas. Em ambos os casos, as diretrizes das intervenções objetivaram a revitalização de áreas “degradadas”, valorizando o uso do porto, alavancando oportunidades econômicas, sobretudo terciárias e voltadas para o turismo e o lazer, otimizando a arrecadação tributária na área, e permitindo sua reocupação com uso residencial.²⁶⁴

Outro grande exemplo do potencial benefício na utilização da OUC, seria a construção de uma transvia alternativa a ser utilizada em outras obras de infraestrutura urbana, especialmente no campo dos transportes, considerando a elevada carência de alternativas mais sustentáveis como, por exemplo, a sistema de trens utilizados na Europa, dentre outras opções também possíveis.

Com efeito, para configuração da Operação Urbana Consorciada, é preciso que haja uma intervenção no espaço orientada ao cumprimento de três objetivos, ou seja, a transformação urbanística estrutural, melhorias sociais e valorização ambiental.²⁶⁵

Segundo o art. 32, §1º, parte final, do Estatuto da Cidade, são objetivos das operações urbanísticas consorciadas: a) transformações urbanísticas estruturais; b) melhorias sociais; c) valorização ambiental. Nas transformações urbanísticas estruturais se pretende rever os elementos de infraestrutura urbana para a melhoria do bem-estar dos moradores e usuários permanentes, através do calçamento das ruas, da construção de espaços para o escoamento e captação da água pluvial, sinalização adequada das vias, limpeza dos terrenos abandonados, entre outros. As melhorias sociais pautam-se, além de transformações estruturais necessárias, na implantação de postos de saúde, escolas, espaços comunitários para lazer, esportes, eventos, reuniões do bairro, na construção de centros habitacionais, na fomentação do comércio, etc. O terceiro objetivo do instituto é a

Agua Orihuela. Innovación y Sostenibilidad. Alacant: Universitat d'Alacant, 2019. ISBN 978-84-1302-034-1. Disponível: <http://hdl.handle.net/10045/88367>. Acesso: mai. 2019 P. 27

²⁶⁴ FERREIRA, João S. W. e MARICATO, Ermínia; “**Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**”, in OSÓRIO, Letícia Marques (org.), “Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras”, Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Disponível: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade/>. Acesso: abr. 2019. P. 05

²⁶⁵ OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada.** Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011. P. 47

valorização ambiental, que não se satisfaz apenas com a preservação do ambiente natural; este é um dos elementos do conceito de meio ambiente, formando ainda pelo ambiente artificial e pelo ambiente cultural. Dessa forma, a valorização expressa no instituto o revela como meio de preservação do ambiente em todas as suas dimensões: natural, social, econômica, cultural; buscando dar efetividade a um dos preceitos expressos na Constituição, em matéria urbanística, a garantia do bem-estar dos habitantes da cidade.²⁶⁶

A Operação Urbana Consorciada existente dentro do Estatuto da Cidade inaugura novéis modelos para o planejamento urbanístico no Brasil, objetivando à ascensão da qualidade de vida da população e concretização do tão almejado direito à cidade.

Além disso, áreas regeneradas dentro da cidade, quando bem distribuídas no traçado urbano, oferecem colorido e plasticidade ao meio urbano. A arborização das vias públicas, além da atenuação de ruídos, da fixação e retenção do pó, da reoxigenação do ar (como as áreas verdes), de oferecer frescura e projetar sombras, embeleza-as.²⁶⁷

A renovação realiza-se segundo um plano elaborado pelo órgão de planejamento urbanístico competente do Município e aprovado por lei municipal. O plano delimitará a área a ser renovada, mediante a descrição de seu perímetro, configurado em plantas e mapas; definirá a nova destinação da área em consonância com o sistema de zoneamento da cidade; especificará os melhoramentos, os equipamentos públicos, os edifícios comerciais, industriais, institucionais e residenciais a serem implantados; determinará a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento da área total pelas edificações a serem executadas, bem como as áreas verdes e jardins a serem feitos.²⁶⁸

Ou seja, no local em que ocorrer a Operação Urbana Consorciada, poderá existir, através de lei específica, a alteração dos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e território da intervenção urbanística ocorrida.

²⁶⁶ MAGANHINI, Thaís Bernardes; MARTINS, Pablo Oliveira. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de promoção do meio ambiente urbano saudável.** Revista Do Direito Público, Londrina, v.9, n.1, p.101-120, jan./abr.2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2014v9n1p101>. ISSN: 1980-511X Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/16093>. Acesso: mar. 2019. P. 114

²⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 306

²⁶⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 357

Tais medida servem para atrair os investimentos privados necessários ao alcance dos objetivos da operação urbana consorciada, já que os proprietários e investidores pagam, ou dão algum outro tipo de contrapartida (como, por exemplo, construir um conjunto habitacional para a população de baixa renda), em troca do direito de construir de acordo com os novos índices urbanísticos fixados pela lei que institui a operação urbana consorciada.²⁶⁹

Pode-se citar como exemplo, o fato de um plano diretor municipal dispor que determinada área da cidade deve ser exclusivamente ocupada por habitações residenciais. E a lei específica da OUC determinar, excepcionalmente, na lei específica, que aquela área poderá ter a finalidade comercial, com intuito de possíveis interessados também participem da dita intervenção urbanística.

Nesse contexto, também se aumenta o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade, permitindo que haja gastos desnecessários, inclusive, reduzindo as emissões de óxido de carbono e outros gases que contribuem para o efeito estufa de nosso planeta.

A renovação urbana, como forma de urbanificação, é a operação que tem por objeto, de um lado, alojar em imóveis saudáveis as famílias que se depauperam física e moralmente em pardieiros ou favelas; de outro lado, restituir às áreas urbanas deterioradas ou carentes de remodelação uma estrutura e uma arquitetura dignas da época presente. É uma operação urbanística que se realiza em áreas previamente delimitadas, entre nós, mediante um plano especial de urbanificação, aprovado por lei municipal, e se caracteriza pela demolição dos imóveis existentes, seguida da reordenação urbanística da área e da construção de novas casas e edifícios.²⁷⁰

Ou seja, cria-se uma legislação própria, especialmente elaborada para a área objeto da intervenção, a excepcionar o que dispõe o plano diretor municipal. Uma intervenção dessa magnitude somente pode ser justificada se suas finalidades corresponderem à modificação urbanística estrutural da área acompanhada da melhoria dos indicadores sociais da população local e da valorização ambiental da região.²⁷¹

²⁶⁹ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 186

²⁷⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 355

²⁷¹ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa**

Conforme bem salienta José Afonso da Silva, lazer e recreação são funções urbanísticas, daí por que o ambiente urbano há de reservar áreas adequadas ao seu exercício e desenvolvimento. “Lazer” é entrega à ociosidade repousante. “Recreação” é entrega ao divertimento, ao esporte, ao brinquedo. Ambos se destinam a refazer as forças depois da labuta diária e semanal. Ambos requerem lugares apropriados, tranquilos, repletos de folguedos e alegrias.²⁷²

A valorização ambiental é pressuposto para a garantia do bem-estar dos habitantes da cidade, o que requer o equilíbrio entre os interesses econômicos, sociais, políticos, estruturais, arquitetônicos. Por essa razão, a participação dos entes privados, nas intervenções urbanísticas, permite que todos os interesses relacionados aos problemas urbanos sejam sopesados em busca da satisfação da função social da cidade.²⁷³

Melhor dizendo, a OUC sob a ótica sustentável “visa a promoção de oportunidades para as pessoas caminharem, andarem de bicicleta e até utilizarem cadeiras de rodas pelos bairros, assim como terem acesso a um bom serviço de transporte público para os bairros adjacentes e destinos regionais.”²⁷⁴

Saltam aos olhos, mais uma vez, as vantagens da utilização do instrumento da operação urbana consorciada para o propósito de alcançar a justa distribuição dos benefícios gerados pela atividade urbanística. Por meio desse instrumento, os proprietários de imóveis situados no perímetro da operação podem beneficiar-se da alteração dos parâmetros ordinários de aproveitamento do solo – modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e alterações das normas edilícias -, desde que contribuam para implantar melhoramentos da área objeto da ação urbanística.²⁷⁵

Nesse sentido, a OUC sustentável beneficiará a população e a cidade como

distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 183

²⁷² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 274

²⁷³ MAGANHINI, Thaís Bernardes; MARTINS, Pablo Oliveira. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de promoção do meio ambiente urbano saudável**. Revista Do Direito Público, Londrina, v.9, n.1, p.101-120, jan./abr.2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2014v9n1p101>. ISSN: 1980-511X Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/16093>. Acesso: mar. 2019. P. 118

²⁷⁴ FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. P. 33

²⁷⁵ LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 51

um todo, mesclando os espaços comerciais e residências em uma determinada área, sem o estímulo da expansão horizontal da cidade, que ocorre, na maioria das vezes, de forma desordenada e inadequada.

Há, então, pelo menos duas formas de uso discursivo sobre as Operações Urbanas: uma que enfatiza a necessidade de requalificação de áreas tidas como degradadas e ou que sofreram um processo de desindustrialização e que se constrói o consenso da necessidade de renovação; outra que destaca a necessidade de manutenção da inovação para continuar competitiva.²⁷⁶

A “cidade compacta”, com o máximo de diversidade de usos por bairro, é uma meta perfeitamente compatível com as ideias de justiça social e urbana, diminuindo o problema relativo à população a vencer grandes distâncias para adquirir bens e serviços.²⁷⁷

Outro instrumento, a Operação Urbana Consorciada, consiste em um conjunto de intervenções urbanísticas em grande escala para transformação estrutural de um determinado setor da cidade, através da reconstrução e redesenho do tecido urbano, com recursos públicos e privados. Para isto, alteram-se os direitos de usos e edificabilidade do solo, buscando transformações econômicas e sociais, com parcerias entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários. Com objetivo de adensamento de áreas subutilizadas, propicia área de construção adicional acima dos parâmetros mínimos de uso e ocupação. Ao aumentar gradativamente o número de usuários e habitantes, acentua a demanda por infraestrutura e equipamentos, produzidos com os recursos que são obtidos pelas contrapartidas.²⁷⁸

Além do mais, trazendo um desenho equilibrado e sustentável da cidade, naturalmente, haverá um benefício psicológico de seus habitantes, visitantes e transeuntes, trazendo, inclusive, muito mais funcionalidades no traçado urbano, de modo a proporcionar ao cidadão facilidades e comodidades, sem as quais os

²⁷⁶ ALVES, Glória. Transformações e resistências nos centros urbanos. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015. P. 148

²⁷⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 129

²⁷⁸ GAVRILOFF, Ana Carolina Martins; FRAGA, Nilson Cesar. **Instrumentos de Gestão Urbana e a Evolução da Ocupação em Curitiba: O Caso da Operação Urbana Consorciada Linha Verde**. *Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium*, Ituiutaba, v. 5, n. 1, p. 60-83, jan./jun. 2014. Disponível: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/31852>. Acesso: mai. 2019. P. 68

desajustes se agravam.²⁷⁹

Não obstante a tais fatos, as Operações Urbanas Sustentáveis são, também, um convite para a concretização e participação popular e social nas tomadas de decisões, que são realizadas através de audiências públicas, conseqüentemente, sendo absolutamente necessárias para realização das operações urbanas, com intuito de concretização do desenvolvimento urbano sustentável.

Ou seja, o comprometimento dos governantes, somado às empresas e à Sociedade na busca pela implementação de centros urbanos conectados com ao meio ambiente reafirma a cidade como instrumento garantidor de direitos e dignidade, *locus* de democracia e integração social. Aliados a isso, são imprescindíveis o fomento, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas e recursos corretamente direcionados, a fim de repensar o planejamento das cidades, para que ricos e pobres transitem e convivam em espaços considerados eixos comuns da Sociedade.²⁸⁰

3.5. Modelos e políticas específicas em determinadas localidades

A construção de cidades sustentáveis em todas as suas dimensões, justas, equilibradas e inclusivas, tornou-se, além de um desafio para os governos e corporações, pauta de toda a Sociedade que tem ciência e comprometimento com os aspectos intergeracionais derivados de suas ações.²⁸¹

No Brasil, com o objetivo de tornar nossas cidades mais sustentáveis e inclusivas, diversas ações concertadas para fins de organização urbanísticas começaram a ser implantadas nas décadas de 1980 e 1990, especialmente no

²⁷⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 305

²⁸⁰ SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **Cidades Sustentáveis: Ultrapassando As Estruturas Físicas Para Atingir A Sustentabilidade Social**. In *Direito E Sustentabilidade Iii Organização Conpedi/ Unisinos Coordenadores: Raquel Von Hohendorff; Veronica Lagassi; Fernanda Sell De Souto Goulart Fernandes*. – Florianópolis: Conpedi, 2018. Disponível: Conpedi.Danilolr.Info/Publicacoes/34q12098/4231mlz8/9fh8coslth0x6dnb.pdf. Acesso: jun. 2019. P. 182

²⁸¹ SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **Cidades Sustentáveis: Ultrapassando As Estruturas Físicas Para Atingir A Sustentabilidade Social**. In *Direito E Sustentabilidade Iii Organização Conpedi/ Unisinos Coordenadores: Raquel Von Hohendorff; Veronica Lagassi; Fernanda Sell De Souto Goulart Fernandes*. – Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível: conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/4231mlz8/9fh8CosLth0X6Dnb.pdf. Acesso: jun. 2019. P. 187

Município de São Paulo, por meio das leis que criaram as *operações urbanas interligadas*) Lei n. 10.209/86 e Lei n. 11.773/95) e as *operações urbanas* (Lei n. 11.090/91 – *Operação Urbana Anhangabaú*; Lei n. 11.732/95 – *Operação Urbana Faria Lima*; Lei n. 11.774/95 – *Operação Urbana Água Branca* ; e a Lei n. 12.349/97 – *Operação Urbana Centro*).²⁸²

Na cidade de São Paulo, a adaptação da Lei da Operação Urbana Consorciada Faria LIMA – OUCFL, lançada em 1995, aos preceitos do Estatuto da Cidade, por meio de uma alteração legislativa aprovada no ano de 2004, incluiu expressamente na lista de diretrizes da OUCFL a construção de projetos de habitação de interesse social em áreas definidas pelos órgãos municipais competentes, localizados tanto na área da Operação Urbana quanto nos seus arredores. Impôs, ainda, a destinação de pelo menos dez por cento dos recursos arrecadados na construção de Habitações de Interesse Social ou urbanização das favelas. Assim, recursos da Operação Urbana Consorciada Faria LIMA foram destinados à construção de vinte e sete torres com 1.135 unidades de HIS para atendimento dos moradores da Favela Real Parque, localizada fora do perímetro, mas nos arredores da Operação Urbana.²⁸³

Outra Operação Urbana Consorciada que merece nota, é a denominada Porto Maravilha, aprovada em 2009, pelo município do Rio de Janeiro para requalificação da região portuária da cidade em preparação às Olimpíadas de 2016.²⁸⁴

Mais ao sul, o Município de Curitiba/PR, criou a Lei ordinária n. 13.909/2011, que instituiu a *Operação Urbana Consorciada* denominada *Linha Verde*, alterada pela Lei n. 14.773/2015, que “*Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde - OUC-LV, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o Bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba - CIC e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, a Comissão Executiva, e dá outras providências.*”²⁸⁵

²⁸² LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015. P. 73

²⁸³ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 239

²⁸⁴ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. P. 245

²⁸⁵ BRASIL, **Dispõe sobre alteração da Lei nº 13.909, de 19 de dezembro de 2011, e dá outras**

Nesse contexto, no município de Balneário Camboriú, embora não seja conhecimento de todos, há alguns anos já existe a aplicação do instituto estudado no presente trabalho de pesquisa, ou seja, a Operação Urbana Consorciada, havendo várias obras com a sua utilização.

A título ilustrativo, a Operação Urbana Consorciada foi utilizada e destinada para realização do prolongamento da Av. Martin Luther King: trecho entre as Ruas Venezuela e João de Barro - Bairro das Nações e Ariribá, de acordo com de Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú 1 (OUC-HBC1), conforme a lei Nº 3657, de 25 de fevereiro de 2014.²⁸⁶

No presente caso, diante do crescimento exponencial do município nos últimos anos, aliado ao crescimento populacional e a falta de mobilidade urbana enfrentada pelas pessoas, foi necessário realizar a abertura de mais uma avenida que auxiliasse no tráfego de veículos e pessoas na cidade de Balneário Camboriú.

Figura 01 – Destruição da edificação no caminho da Av. Martin Luther em Bal. Camboriú para realização do prolongamento da avenida.



Fonte: Celso Peixoto / Prefeitura de Balneário Camboriú. Disponível: <http://wp.clicrbs.com.br/guarda-sol/tag/balneario-camboriu/page/114/?topo=52%2Ffeed%2F>. Acesso: jun. 2019

providências. LEI Nº 14.773, de 17/12/2015. Disponível: <http://leismunicipa.is/wbsiv>. Acesso: abr. 2019.

²⁸⁶ BRASIL, **Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de Operação Urbana Consorciada humanizando Balneário Camboriú 1 (OUC-HBC1), conforme a lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências.** Lei nº 3657, de 25 de fevereiro de 2014. Disponível: <http://leismunicipa.is/okart>. Acesso: abr. 2019.

Figura 02 – Av. Martin L. King recebe alargamento de trecho em Bal. Camboriú.

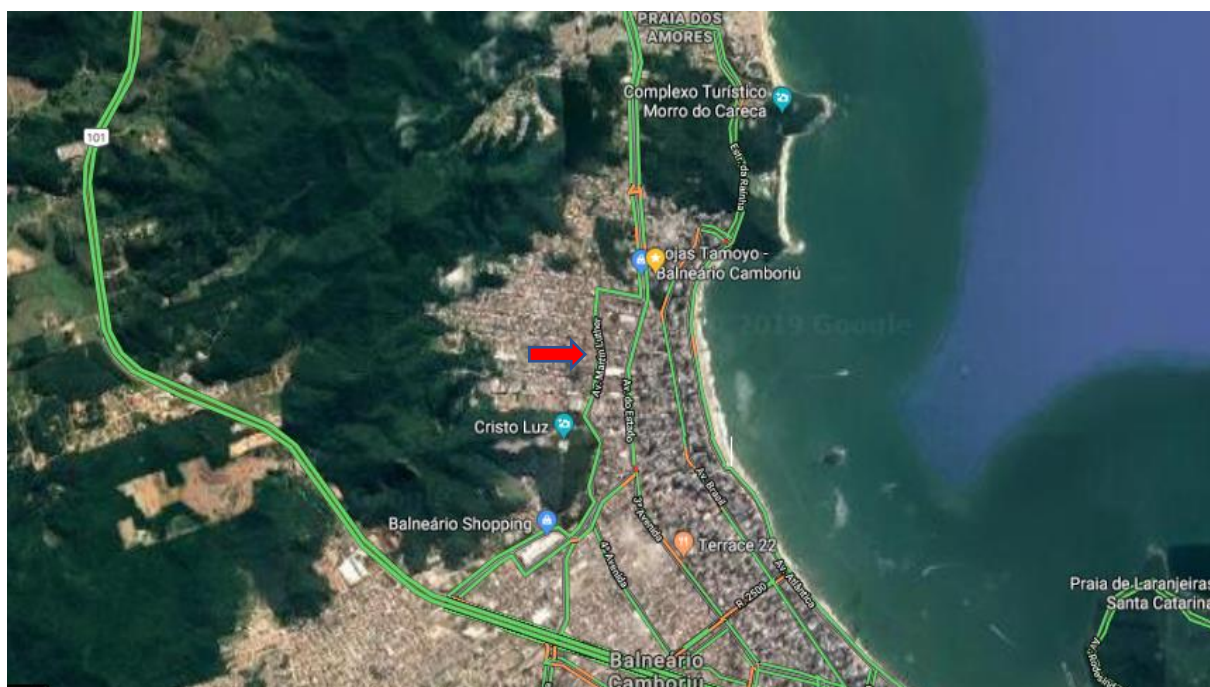


Fonte: Thiago Santos/PMBC/ND Vale. Disponível: <https://ndmais.com.br/noticias/avenida-martin-luther-recebe-alargamento-de-trecho-em-balneario-camboriu/>. Acesso: jun. 2019

Após a realização das desapropriações das edificações existentes, a concretização das obras para construção da avenida Martin Luther King, com seus bolsões para ônibus, ciclofaixa, academias ao livre, calçadas com elevados e demais projetos de urbanização, tornou-a umas das avenidas mais movimentadas da cidade de Balneário Camboriú, desafogando o trânsito existente e revitalizando o local.

O principal objetivo da criação da supracitada avenida foi de melhorar o trânsito de veículos na avenida do Estado, tornando-a em mão única para a direção Norte da cidade, ou seja, em direção as cidades de Itajaí e região. Enquanto a av. Martin Luther King faz o caminho inverso, até a junção com a quarta avenida, onde fica localizada a chamada Praça da Sereia. Ali, o tráfego é direcionado para a Quarta Avenida e depois para a Marginal Oeste, ou regiões próximas da BR-101.

Figura 03 – Vista aérea da Avenida Martin Luther King



Fonte: Google Maps 2019. Disponível: <https://www.google.com.br/maps/dir///@-26.978278,-48.6613787,7384m/data=!3m1!1e3!4m2!4m1!3e0!5m1!1e1>. Acesso: jun. 2019

Além do mais, as obras de aumento do desenho da av. Martin Luther contemplaram um planejamento de drenagem pluvial, coleta de esgoto, arborização, iluminação, criação de ciclovias, academias ao ar livre e novas calçadas.

Figuras 04 e 05 – Vista da parte final da Avenida Martin Luther King



Fonte: repórter fotográfico Marcos Porto. Disponível: <http://wp.clicrbs.com.br/itajai/2011/07/19/balneario-camboriu-completa-47-anos-nesta-quarta-feira/> Acesso: mai. 2019

Figura 06 – Vista panorâmica da Avenida Martin Luther King



Fonte: Google Maps. Disponível: <https://goo.gl/maps/8ZzSz8sPZzg1HpRH8>. Acesso: jun. 2019.

Figura 07 – Vista panorâmica da Avenida Martin Luther



Fonte: Google Maps. Disponível: <https://goo.gl/maps/MUGVXFpXW5Xec2oaA>. Acesso: jun. 2019.

E, recentemente, o instituto da Operação Urbana Consorciada também foi utilizado e destinado para realização do prolongamento da 4ª Avenida da Cidade, de acordo com a Operação Urbana Consorciada denominada, Humanizando Balneário Camboriú 2 - OUC-HBC 2, prevista na Lei Municipal nº 3.663/2014, e dá outras providências.

Traz-se à tona, *in verbis*, o artigo primeiro da Lei Municipal de balneário Camboriú n. 3.663/2014:

Art. 1º Fica criada e aprovada a Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú 2 (OUC-HBC2), que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município, visando a melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de influência conforme porção do território urbano delimitado na presente Lei.

§ 1º A aplicação e utilização da presente Lei deverá observar rigorosamente as definições, índices e diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 003/2010, Plano Diretor do Município de Balneário Camboriú, bem como as demais disposições contidas nesta Lei.

§ 2º Fica delimitada a área da Operação Urbana Consorciada OUC-HBC2 pelo perímetro assinalado nas Plantas, conforme Anexos I, II e III (imagens geoprocessadas, plantas e projetos):

a) prolongamento da Quarta Avenida: trecho entre as Ruas 2650 e 3700 - Bairro Centro.²⁸⁷

Tratando-se a supracitada Operação Urbana Consorciada uma obra de grande porte, necessitando um completo trabalho de desapropriações, modificação de trânsito de veículos e demais construções, a intervenção foi realizada em etapas ao longo dos últimos anos.

As mudanças contemplaram o alargamento das vias de veículos, calçadas com acessibilidade, construção de áreas verdes para pessoas e animais (*Dog-Park*), parques, academias ao ar livre, sistema ciclo viário, ajardinamento e urbanização ao longo de toda a via que foi construída.

²⁸⁷ BRASIL, Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de operação urbana consorciada humanizando Balneário Camboriú 2 (OUC-HBC2), conforme lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências. LEI Nº 3.663, de 28 de março de 2014. Disponível: <http://leismunicipa.is/qctre>. Acesso: abr. 2019.

Figura 08 – Vista aérea do prolongamento da Quarta Avenida de Balneário Camboriú. A linha azul indica o novo traçado e prolongamento da via.



Fonte: Foto publicada no jornal Página 03. Disponível: <https://pagina3.com.br/cidade/2017/ago/7/2/prefeitura-retoma-o-prolongamento-da-quarta-avenida>. Acesso: jun. 2019.

Figura 09 – Vista aérea após realização das desapropriações para construção do prolongamento da avenida.



Fonte: Registro fotográfico de Ivan Rupp. Disponível: <https://www.clickcamboriu.com.br/geral/2017/09/municipio-lanca-edital-para-mais-uma-etapa-prolongamento-da-quarta-avenida-174413.html>. Acesso: jun. 2019.

Figura 10 – Vista aérea da Quarta Avenida após começo das obras.



Fonte: Registro fotográfico de Ivan Rupp (PMBC). Disponível: https://www.bc.sc.gov.br/imprensa_detalhe.cfm?codigo=22427. Acesso: jun. 2019

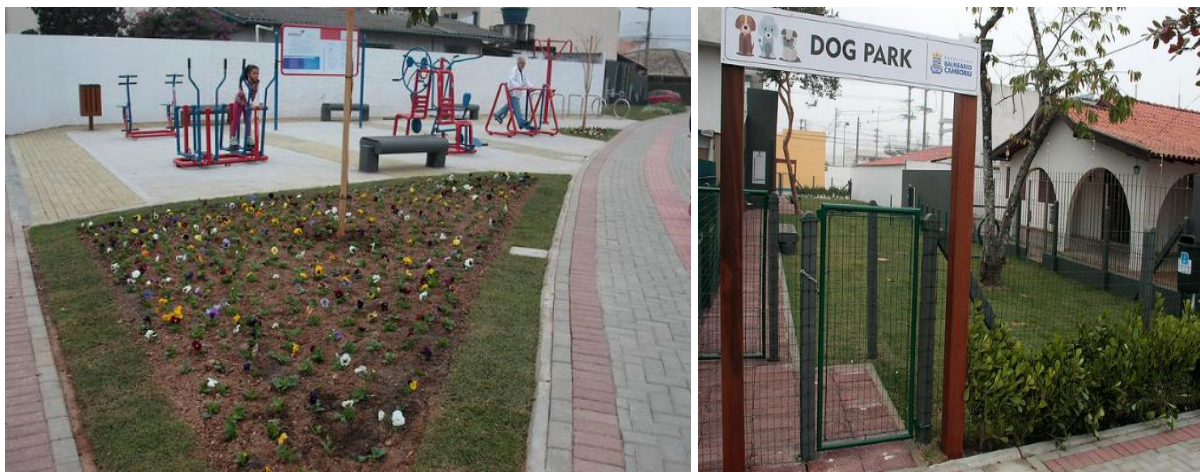
Nesse contexto, é facilmente perceptível as melhorias causadas na localidade da operação urbana realizada no município de Balneário Camboriú, gerando novos espaços públicos, praças, passeio e espaços para a prática de modalidades esportivas, tais como bicicleta e caminhada.

Figura 11 – Vista da Quarta Avenida em sua inauguração em 19/07/2018.



Fonte: Registro fotográfico de Celso Peixoto. Disponível: <https://www.flickr.com/photos/prefeiturabalneariocamboriu/43517922311/in/photostream/>. Acesso: jun. 2019

Figuras 12 e 13 – Vista da Quarta Avenida em sua inauguração em 19/07/2018.



Fonte: Registro fotográfico de Celso Peixoto. Disponível:
<https://www.flickr.com/photos/prefeiturabalneariocamboriu/43470720632/in/photostream/>
<https://www.flickr.com/photos/prefeiturabalneariocamboriu/29646904948/in/photostream/>.
Acesso: jun. 2019

Dentro da seção II, do capítulo I, da Lei Municipal n. 3.663/14, de Balneário Camboriú, observa-se claramente, a existência do “programa básico da área e as intervenções previstas”, conforme já mencionado anteriormente, bem como determina o artigo 33, inciso II, do Estatuto da Cidade. Para melhor elucidação, coleciona-se abaixo os artigos municipais mencionados:

SEÇÃO II

DO PROGRAMA BÁSICO DA ÁREA E AS INTERVENÇÕES PREVISTAS

Art. 2º O Programa de Intervenções visa garantir o pleno desenvolvimento urbano e preservar a qualidade ambiental da região e tem por finalidade:

I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano, local e regional;

II - ampliação e melhoria da rede estruturante de transporte público coletivo;

III - implantação e renovação de espaços públicos; e

IV - melhoria e ampliações da infraestrutura, segurança e da rede viária municipal.

Art. 3º O Programa de Intervenções será realizado através das seguintes obras:

I - desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação Urbana Consorciada aprovada nesta Lei;

II - prolongamento da Quarta Avenida a partir da rua 2650 até a rua 3700, com os complementos viários necessários;

III - implantação de conexões às ruas transversais otimizando ou restringindo os acessos;

IV - implementação e adequação de sistema de iluminação pública;

V - padronização dos espaços de passeio público;

VI - implantação de projeto de tratamento paisagístico;

VII - ampliação da rede de drenagem pluvial compatível com a área da Operação Urbana Consorciada;

VIII - implantação de sistema cicloviário;

IX - implantação de área destinada ao embarque e desembarque para o transporte coletivo;

X - sinalização viária;

XI - implementação de equipamentos públicos;

XII - implantação de obras, ações e as adequações necessárias, visando a contrapartida social ocasionada pelo impacto das intervenções nas áreas previstas, limitado ao valor de 10% (dez por cento) do valor total da intervenção; e

XIII - implantação de outras obras e ações necessárias para a consecução dos objetivos desta Operação Urbana Consorciada.

Parágrafo Único. Os investimentos necessários para implantação do Programa de Intervenções, inclusive para o pagamento das desapropriações das obras necessárias, serão oriundos de recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú 2 (OUC-HBC2), nos termos desta Lei, bem como de verbas orçamentárias.

Em seguida, em seu artigo 4º, a Lei municipal em questão, apresenta seus principais objetivos e diretrizes gerais, que são:

I - promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes

urbanísticas, visando a valorização dos espaços de vivência e uso públicos; II - implantar os melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções descrito nos artigos 2º e 3º desta Lei, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a implantação de tratamento paisagístico, adequações como medidas de contrapartida social, visando à minimização do impacto decorrente da intensidade do tráfego;

III - incentivar a criação de áreas de circulação e acesso público, de acordo com o que dispõe esta Lei, na região onde for implantada a Operação Urbana Consorciada; e

IV - as medidas de contrapartida social serão efetivadas exclusivamente nas proximidades onde está localizada a área de intervenção, sendo previamente comprovada sua necessidade mediante laudo técnico ou estudo e referendada por decisão da Comissão Especial de Operações Urbanas Consorciadas (CEOUC).

²⁸⁸

Assim, uma obra que era aguardada há anos pela população, finalmente saiu do papel com ajuda do instrumento urbanístico OUC. Além da nova avenida melhorar a mobilidade urbana, também ocorreu uma enorme melhoria nas calçadas, construção de ciclovia, academia ao ar livre, parque para cães, iluminação LED e criação de mais de 2 mil metros quadrados (dois mil m²) de área verde, com jardins, bancos e espaços com alta qualidade para baldeação das pessoas em transporte público.

Em contrapartida a tais serviços da Operação Urbana Consorciada, a própria Lei municipal, em seus artigos 5º, determina que *“Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo, vinculados a Operação Urbana Consorciada, nos termos desta Lei e atendendo os dispositivos da Lei Complementar nº 003/2010 em vigor.”*

Bem como, também *“fica autorizado o Executivo a emitir Certificados de Potencial Adicional de Construção até o limite de área especificado, para Outorga Onerosa de Potencial Adicional de Construção ou Transferência do Direito de*

²⁸⁸ BRASIL, Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de operação urbana consorciada humanizando Balneário Camboriú 2 (OUC-HBC2), conforme lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências. LEI Nº 3.663, de 28 de março de 2014. Disponível: <http://leismunicipa.is/qctre>. Acesso: abr. 2019.

Construir, que serão convertidos para esta Operação Urbana Consorciada, de acordo com os índices previstos na Lei Complementar nº 003/2010". (Art. 06).

Registra-se que o Estatuto da Cidade, em seu artigo 34, faculta à lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada a autorização para que o Município emita quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção – ou CEPACs, a serem alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Tratam-se os CEPACs de títulos mobiliários que conferem ao seu portador o direito de utilizar parâmetros urbanísticos flexibilizados nos termos da OUC: direitos adicionais de construção, alteração de uso, alteração de gabarito, etc.²⁸⁹

A lei municipal específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão, na forma da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/93), ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Eles serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada. Eles somente poderão ser lançados por conta da operação urbana consorciada e em razão das transformações urbanísticas por que a área passará, considerando que essas operações envolvem construções acima dos índices normalmente estabelecidos para a área. Diante disso, o município passa a cobrar um determinado valor, obtido em função das vantagens auferidas pelo beneficiário.²⁹⁰

Por essa lógica, o Poder Público define um estoque edificável “a mais” na área da operação, lançando antecipadamente no mercado financeiro títulos equivalentes ao valor total desse estoque. Evidentemente, a grande vantagem desse sistema para o Poder Público é a possibilidade de antecipação da arrecadação, que passa a ser feita independentemente do ritmo de andamento da operação.²⁹¹

²⁸⁹ SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016. 241

²⁹⁰ AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. **Operação Urbana Consorciada**. Revista DIREITO MACKENZIE, v. 5, n. 2, p. 93-105. Disponível: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/17444>. Acesso: mai. 2019. P. 103

²⁹¹ FERREIRA, João S. W. e MARICATO, Ermínia; **“Operação Urbana Consorciada: diversificação**

Outro mecanismo urbanístico muito utilizado pelo Poder Público municipal, dentro da Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú, foi as desapropriações, conforme disposto no artigo 8 e seguintes da Lei municipal específica, denominado seção III, “das desapropriações”. Veja-se abaixo:

Art. 8º O pagamento do valor da desapropriação poderá ser feito em espécie por depósito em conta bancária em nome do proprietário ou mediante emissão de Certificado de Potencial Adicional de Construção para a finalidade de Transferência de Direito de Construir.

Não obstante a tais fatos, é importante consignar que a Lei específica da Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú 2 (OUC-HBC2), foi criada dentro dos parâmetros da Lei complementar municipal n. 003/2010, que:

"REGULAMENTA OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ PARA FINS DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ADICIONAL, VINCULADOS AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS, DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DO DIREITO DE PREEMPÇÃO PARA AS FINALIDADES DEFINIDAS NA LEI Nº 2686, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006." ²⁹²

E, conforme seu artigo 3º, dispõe que:

Art. 3º Operações Urbanas Consorciadas são um conjunto de medidas e ações de natureza operacional e Institucional que, coordenadas pela Prefeitura Municipal através da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Orçamentária, buscarão conciliar a participação dos proprietários urbanos, moradores e usuários permanentes e organizados, investidores privados e públicos de várias naturezas, cujos interesses e objetivos sejam comuns ou complementares, nas transformações e melhoramentos urbanos de partes da cidade, associados às melhorias sociais, valorização ambiental, melhorias de espaços públicos, dos equipamentos de comércio e de serviços, na recuperação e manutenção de patrimônios culturais significativos, arquitetônico, na promoção de habitação de interesse social, na melhoria da infraestrutura da cidade, do seu

urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”, in OSÓRIO, Leticia Marques (org.), "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras", Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Disponível: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade/>. Acesso: abr. 2019. P. 08

²⁹² BRASIL, **Regulamenta os instrumentos da política urbana de Balneário Camboriú para fins da outorga onerosa do direito de construir adicional, vinculados as operações urbanas consorciadas, da transferência do direito de construir e do direito de preempção para as finalidades definidas na lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006**. Lei Complementar Nº 3, de 05 de outubro de 2010. Disponível: <http://leismunicipa.is/cklig>. Acesso: abr. 2019.

sistema viário, e do transporte coletivo num determinado perímetro contínuo ou descontínuo, cujos fundos poderão ser, total ou parcialmente viabilizados mediante a concessão de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional.

§ 1º Toda e qualquer Operação Urbana Consorciada intencionada será criada por Lei Municipal específica, previamente discutida em Audiência Pública e discutida pelo Conselho da Cidade, conforme definido no Art. 210 da Lei Municipal nº 2.686, de 19 de dezembro de 2006.

§ 2º As ações e obras já definidas no Plano Diretor - Lei Municipal nº 2.686, de 19 de dezembro de 2006, dispensam realização de Audiência Pública.

Nesse enquadramento e ideias, as Leis específicas para criação das Operações Urbanas Consorciadas no município, é imprescindível que no Plano Diretor da Cidade de Balneário Camboriú, ou seja, a Lei municipal n. 2686/2006, tenha previsto o supracitado instrumento jurídico.

No caso em apreço, o Plano Diretor de Balneário Camboriú, dispôs, no seu capítulo V, denominado “Dos Parâmetros e Instrumentos da Política Urbana e Gestão Democrática”, Seção I, denominada “Dos Instrumentos da Política Urbana”, o artigo 174, que possui a seguinte redação:

Art. 174 Para promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, pelo Município, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:

[...]

II - Instrumentos Jurídico-urbanísticos:

[...]

f) operação urbana consorciada (solo criado); ²⁹³

Mais adiante, na subseção IX, denominada “DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS”, mais precisamente, no seu artigo 206, o Plano Diretor Municipal define a OUC, como:

Art. 206 Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal,

²⁹³ BRASIL, **Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Balneário Camboriú**. Lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: <http://leismunicipa.is/kcbal>. Acesso: abr. 2019.

com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, ampliando-se os espaços públicos, melhorando a infra-estrutura e o sistema viário num determinado perímetro, contínuo ou descontínuo.²⁹⁴

Em seguida, é apresentada os objetivos e finalidades das operações (art. 207), ou seja:

Art. 207 As operações urbanas consorciadas têm como objetivo a implementação de um projeto urbano que deve atender às seguintes finalidades:

I - Implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;

II - Otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;

III - Implantação de programas de habitação de interesse social;

IV - Ampliação e melhoria da rede estrutural de transporte público coletivo;

V - Implantação de espaços públicos;

VI - Valorização e conservação do patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;

VII - Melhoria e ampliação da infra-estrutura e da rede viária estrutural;

VIII - Requalificação, reabilitação e/ou transformação de áreas com características singulares;

IX - Incentivo da dinâmica econômica e das oportunidades de novas localidades para o uso habitacional;

X - Recuperação da faixa de areia e dos equipamentos públicos da praia central.²⁹⁵

Bem como os requisitos mínimos (art. 210), que devem existir na Lei específica que cria a Operação Urbana, ou seja: I - delimitação da área; II - finalidades da operação; III - programa básico de ocupação e intervenções previstas; IV - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada

²⁹⁴ BRASIL, **Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Balneário Camboriú**. Lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: <http://leismunicipa.is/kcbal>. Acesso: abr. 2019.

²⁹⁵ BRASIL, **Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Balneário Camboriú**. Lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: <http://leismunicipa.is/kcbal>. Acesso: abr. 2019

pela operação; V - estudo prévio de impacto de vizinhança; VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios recebidos etc.²⁹⁶

Não é o cidadão que está a serviço do Estado, mas o Estado que deve servir ao cidadão. Mas tal exigência só se realiza se houver uma cidadania atuante e organizada sob processos de gestão democrática. Dessa forma, o Estado e a máquina estatal serão tão úteis e eficazes quanto for qualitativa a cidadania organizada que os sustentam.²⁹⁷

Observa-se, desse modo, que a participação ativa da sociedade civil na elaboração e execução dos planos urbanos é diretriz das políticas de desenvolvimento das cidades, e revestem as ações governamentais de um colorido democrático e pluralista, vertente primordial no Estado Democrático de Direito para a construção de uma sociedade igualitária e de acordo com os parâmetros da justiça social.²⁹⁸

As transformações necessárias voltadas à sustentabilidade devem ser precedidas de um bom diagnóstico e, para tanto, faz-se fundamental uma visão integrada entre a natureza e o homem, onde sejam alinhados o desenvolvimento dos espaços urbanos com o respeito à sustentabilidade em todas as suas dimensões.²⁹⁹

Nesse sentido, os habitantes têm direito a viverem em uma cidade sustentável, como corolário do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que significa a harmonia e compatibilidade entre o desenvolvimento e o bem-estar.

²⁹⁶ BRASIL, **Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Balneário Camboriú**. Lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: <http://leismunicipa.is/kcbal>. Acesso: abr. 2019

²⁹⁷ SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. **O PODER LOCAL E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO**. Novos Estudos Jurídicos, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 177-203, ago. 2009. ISSN 2175-0491. Disponível: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1987>>. Acesso: jul. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v13n2.p177-203>.

²⁹⁸ MAGANHINI, Thaís Bernardes; MARTINS, Pablo Oliveira. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de promoção do meio ambiente urbano saudável**. Revista Do Direito Público, Londrina, v.9, n.1, p.101-120, jan./abr.2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2014v9n1p101>. ISSN: 1980-511X Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/16093>. Acesso: mar. 2019. P. 116

²⁹⁹ SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **CIDADES SUSTENTÁVEIS: LIMITES E POSSIBILIDADES CONCEITUAIS E REGULATÓRIOS**. Revista de Direito e Sustentabilidade | e-ISSN: 2525-9687 | Salvador | v. 4 | n. 1 | p. 95 – 109 | Jan/Jun. 2018. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/327268418_CIDADES_SUSTENTAVEIS_LIMITES_E_POSSIBILIDADES_CONCEITUAIS_E_REGULATORIOS. Acesso: mai. 2019. P. 101

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da pesquisa ora realizada, verificou-se que o Brasil, assim como muitos outros países do mundo, foi marcado por uma urbanização fortemente acelerada no decorrer das últimas décadas, em razão da população deslocar-se, constantemente, das áreas rurais para as áreas urbanas, buscando uma melhor qualidade de vida.

Nesse contexto, com a existência de um ritmo veloz de crescimento urbano, e não havendo, na maioria das vezes, um planejamento urbano adequado correspondente, aliado à ausência de políticas públicas eficazes dentro das urbes que vinham crescendo constantemente, inúmeros problemas sociais, econômicos e ambientais começaram a existir nas cidades contemporâneas.

Consequentemente, com a rápida urbanização ocorrida, concretizou-se a expansão desordenada das cidades, trazendo várias ocupações irregulares, desrespeito ao meio ambiente, violência urbana, baixa qualidade de vida e desigualdades sociais, tornando a vida na cidade cada vez mais fechada e caótica.

Nesse sentido, inúmeras edificações e espaços que se encontram dentro das cidades sofreram, paulatinamente, deterioramento e degradações, em razão da sua falta de revitalização e vontade política, levando ao verdadeiro caos urbano, sendo este apenas um dos dilemas que afligem recentemente as cidades.

Atualmente, embora o Poder Público reúna forças para combater todos esses problemas apresentados em decorrência da expansão desordenada das cidades, com a ocorrência das grandes crises políticas-econômicas nos últimos anos, o Estado não mais absorve a gama de problemas que recebe, tornando-se, muitas vezes, ineficiente ou inoperante.

Tudo isso, aliado a incapacidade do Estado em gerir e administrar os bens mais comuns das cidades, inclusive, faz com que permaneça em uma constante queda, se sujeitando, entre outras coisas, a relativização de medidas básicas, tais como saúde, educação e emprego.

Portanto, a veloz e desordenada urbanização realiza no Brasil e no mundo

no século XX, além de grandes evoluções tecnológicas e científicas, também trouxe outros inúmeros problemas sociais, econômicos, ecológicos e urbanos.

Assim, tornou-se cada vez mais difícil imaginar-se um mundo melhor para o futuro, cujo qual será herdado por nossos filhos, as futuras gerações, e, inclusive, outras espécies que habitam as cidades e o próprio planeta.

Por outro lado, recentemente, as pessoas começaram a entender e a viver alguns fatos terríveis sobre as escolhas e estilo de vida feitas por nossa sociedade, tais como, o total desrespeito ao meio ambiente, falta de mobilidade urbana, diminuição das áreas verdes, má conservação das cidades, do seu entorno etc.

Desse modo, um grupo cada vez maior de pessoas, estudiosos, líderes governamentais e a própria sociedade, têm reforçado a ideia de realização de uma democracia cada vez mais participativa na gestão democrática das cidades, que todos devem trabalhar juntos, de forma sistemática, harmônica e integralizadora entre a sociedade e o Poder Público para solução e desenvolvimento das cidades, tornando-as cada vez mais sustentáveis.

Registra-se que somente o desenvolvimento urbano sustentável das cidades, que inclui os espaços de maior valor ambiental e maior qualidade de vida, pode trazer os benefícios sociais do crescimento ordenado e planejado de uma cidade, exaltando todo o seu potencial de transformação positiva das pessoas e do espaço em que habitam.

A Espanha, embora também tenha passado por uma grave crise econômica na primeira parte do século XXI, conseqüentemente, refletindo diretamente nas suas cidades e no planejamento urbano. Hoje, é um grande exemplo de como deve ser realizada a implementação e a busca pelas formas mais inovadoras do desenvolvimento urbano sustentável.

Supracitado modelo de desenvolvimento urbano sustentável avança na direção do planejamento de acordo com um uso mais racional do solo e dos recursos naturais existentes, inclusive, tornando a sustentabilidade e o planejamento urbano não mais uma alternativa, e, sim, uma necessidade.

Considerando os levantamentos bibliográficos realizados, pode-se constatar, que esta pesquisa atingiu seu objetivo geral, demonstrando-se que é de suma importância destacar o fato de que para existir um ambiente ecologicamente equilibrado, também é necessário que exista um planejado desenho urbano das cidades, sendo este desenvolvido dentro dos parâmetros da sustentabilidade e respeitando as dimensões ecológicas, sociais e econômicas.

Nesse encontro de ideais, a própria Constituição Espanhola, assim como a denominada *Ley de Suelo*, dispõe, claramente, que o urbanismo deve ser praticado em observância ao desenvolvimento ambiental, econômico e social, todos intimamente interligados pelo *principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible*.

Todos os textos Constitucionais e específicos que foram surgindo na Espanha, inclusive, os citados no presente trabalho, ou seja, Constituição Espanhola e *Ley do Suelo*, contribuíram para afastar o modelo expansionista que existia até então, conseqüentemente, priorizaram o desenvolvimento urbano sustentável, que promove o uso racional do solo e dos recursos naturais espanhóis.

Portanto, o crescimento urbano sustentável, conforme vem sendo praticado na Espanha, é imprescindível para o aumento da qualidade de vida da população, uma vez que, desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social, devem estar intimamente entre ligados, com o único objetivo de tornar nossas cidades mais sustentáveis e harmônicas.

Não obstante a tais fato, a Constituição da República Brasileira de 1988, juntamente com o Estatuto da Cidade de 2001, que normatizou os artigos 182 e 183 e demais artigos pertinentes ao tema da Carta Constitucional Brasileira, também trouxeram grandes avanços no planejamento e atuação da urbanização pátria, desenvolvendo novas políticas públicas e urbanas voltadas a promoção e ao direito da cidade sustentável.

No mesmo sentido, o Plano Diretor é, segundo a própria Constituição e o Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão

urbana, assegurando o atendimento das necessidades das cidades e dos cidadãos, com seus instrumentos jurídicos da reforma urbana.

A normatização supracitada apresenta as principais premissas do direito urbanístico, com as quais será trabalhado a aplicação do direito, realizando a ordem produtiva do planejamento urbano e desenvolvimento sustentável das cidades.

Com base nestes dispositivos constitucionais, o Estatuto da Cidade é uma legislação que propõe de forma propositiva o desafio da reforma urbanística brasileira, apresentando novéis princípios, novos instrumentos e novas percepções.

Nesse sentido, dentro do Estatuto da Cidade, pode ser citada a Operação Urbana Consorciada, sob o enfoque do princípio da Sustentabilidade, que representa uma grande mudança no que se refere ao planejamento urbano praticado atualmente nas cidades.

Sua adoção exige um acordo entre todos os atores do processo de gerenciamento urbano, ou seja, administradores municipais, prefeitos, secretários, empreendedores, profissionais do direito, arquitetos, agentes financeiros e a própria sociedade em geral, através de suas associações e órgãos de classe.

A estratégia de crescimento territorial estabelece novas pautas de desenvolvimento que diminuam os impactos sobre o território e a paisagem. Diante disso, é necessário concentrar o crescimento urbano em áreas que já existem para que se possa aproveitar toda infraestrutura, serviços e equipamentos já instalados.

A regeneração de áreas dentro da própria cidade, além de ser uma maneira sustentável de reaproveitamento do espaço já existente da urbe, já vem sendo amplamente estudado e utilizado na Europa, e consiste na reutilização dos espaços urbanos, sob um novo viés e aproveitamento das áreas já existentes.

Somente assim a Operação Urbana, vista sob a ótica da sustentabilidade, se tornará um poderoso instrumento de transformação das cidades nas próximas gerações, desempenhando um papel reformista e transformador de nossas vidas dentro do ambiente urbano.

Nesse contexto, já existem várias aplicações do supracitado instrumento em cidades brasileiras, havendo, assim, casos concretos com uma grande valorização ambiental e modificações sociais e urbanísticas das áreas atingidas pela operação em que houve a cooperação entre iniciativa privada e poder público.

Inclusive, a Operação Urbana Consorciada existente dentro do Estatuto da Cidade inaugura novéis modelos para o planejamento urbanístico no Brasil, objetivando à ascensão da qualidade de vida da população e concretização do tão almejado direito à cidade.

Registra-se que se a Operação Urbana Consorciada irá contribuir para o advento de cidades mais sustentáveis, isso irá depender de como os gestores públicos irão utilizá-la, assim como é em todas as outras parcerias público-privadas existentes em nosso ordenamento jurídico.

Por tais motivos, é de suma importância a participação popular e a democratização do planejamento urbanístico no Brasil, com claro intuito de evitar e coibir que os diversos atores sociais envolvidos no projeto das operações urbanas façam a sua indevida utilização para alcançar interesses escusos ou pouco republicanos.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AGUIAR, Christopher Rezende Guerra. **Operação Urbana Consorciada**. Revista DIREITO MACKENZIE, v. 5, n. 2, p. 93-105. Disponível: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/17444>. Acesso: mai. 2019

ALVIM, Angélica A. T. Benatti; Sguizzardi Abascal, Eunice Helena; Sayão de Moraes, Luís Gustavo. **Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas**. Cadernos Metrópole, vol. 13, núm. 25, *enero-junio*, 2011, pp. 213-233 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Disponível: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5988/4331>. Acesso: mai. 2019

BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível em um mundo de consumidores?** Tradução: Alexandre Werneck. Rio de Janeiro, RJ: ZAHAR, 2011.

BAUMAN, Zygmunt, **Estado de Crise** [recurso eletrônico] /Zygmunt Bauman, Carlo Bordoni; tradução Renato Aguiar. 1 ed. – Rio de Janeiro; Zahar, 2016.

BECK. Ulrich, **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra Modernidade**; tradução de Sebastião Nascimento - São Paulo: Ed. 34, 2010.

BECK. Ulrich, **O que é Globalização equívocos do globalismo: respostas à globalização**; tradução de André Carone - São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BENACH, Núria [et. al.]. Organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Padua. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm#adctart107i. Acesso: dez. 2018.

BRASIL, **Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de Operação Urbana Consorciada humanizando Balneário Camboriú 1 (OUC-HBC1), conforme a lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências**. Lei nº 3657, de 25 de fevereiro de 2014. Disponível: <http://leismunicipa.is/okart>. Acesso: abr. 2019.

BRASIL, **Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de Operação Urbana Consorciada humanizando**

Balneário Camboriú 2 (OUC-HBC2), conforme lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências. LEI Nº 3.663, de 28 de março de 2014. Disponível: <http://leismunicipa.is/qctre>. Acesso: abr. 2019.

BRASIL, Dispõe sobre alteração da Lei nº 13.909, de 19 de dezembro de 2011, e dá outras providências. LEI Nº 14.773, DE 17/12/2015. Disponível: <http://leismunicipa.is/wbsiv>. Acesso: abr. 2019.

BRASIL, Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Balneário Camboriú. Lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: <http://leismunicipa.is/kcbal>. Acesso: abr. 2019.

BRASIL, Estatuto da cidade. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: dez. 2018.

BRASIL, Regulamenta os instrumentos da política urbana de Balneário Camboriú para fins da outorga onerosa do direito de construir adicional, vinculados as operações urbanas consorciadas, da transferência do direito de construir e do direito de preempção para as finalidades definidas na lei nº 2686, de 19 de dezembro de 2006. Lei Complementar Nº 3, de 05 de outubro de 2010. Disponível: <http://leismunicipa.is/cklig>. Acesso: abr. 2019.

CALDERON, Basilio; GARCIA-CUESTA, José-Luis. *Utopía versus pragmatismo urbanístico en la ciudad española del siglo xxi. EURE (Santiago)*, v. 44, n. 132, p. 109-132, May 2018. Disponível: <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200109>. Acesso: mai. 2019.

CAPEL, Horacio. *El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada. Revista Hábitat y Sociedad*, Espanha, n. 2, P. 155-78, mayo. 2011. Disponível: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2011.i2.08>. Acesso: mai. de 2019.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2017

CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana.** São Paulo: Contexto, 2015

COMA, Martín Bassols. *El medio ambiente y la ordenación del territorio. Documentación Administrativa*, [S.l.], Nueva Época: Espanha. jun. 1981. ISSN 1989-8983. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/da.v0i190.4544> Disponível: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=4544>. Acesso: mai. 2019

CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012

ESPANHA, **Constituição da**. Disponível: <http://www.congreso.es/consti/>. Acesso: mar. 2019

ESPANHA, **Ley de Suelo**. Ley 08/2007, de 28 de mayo, de suelo da. Disponível: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/05/28/8>. Acesso: mar. 2019

ESPANHA, *Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana*. Disponível: <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2014/07/25/5>. Acesso: jun. 2019

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico** - São Paulo: Ed. 3º, Saraiva, 2008.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título Original: *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008

FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho Ambiental**. Revista NEJ - Eletrônica - v. 18, n. 3 (2013). set-dez 2013. p. 347-368. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v18n3.p347-368>. Acesso: fev. 2019.

FERREIRA, João S. W. e MARICATO, Ermínia; **“Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”**, in OSÓRIO, Letícia Marques (org.), "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras", Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Disponível: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade/>. Acesso: abr. 2019.

GAVRILOFF, Ana Carolina Martins; FRAGA, Nilson Cesar. **Instrumentos de Gestão Urbana e a Evolução da Ocupação em Curitiba: O Caso da Operação Urbana Consorciada Linha Verde**. *Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium*, Ituiutaba, v. 5, n. 1, p. 60-83, jan./jun. 2014. Disponível: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/31852>. Acesso: mai. 2019.

GONZÁLEZ, JORGE AGUDO. *Governanza local, urbanismo y sostenibilidad. Estudios Turísticos*. Espanha, ISSN 0423-5037, Nº. 172-173, 2007 (*Ejemplar dedicado a: Hacia un nuevo paradigma turismo sostenibilidad en España*).

GOULART, Jefferson Oliveira. **O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil**. Lua Nova, São Paulo, n. 103, p. 233-259, Abril. 2018. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-129/103>. Acesso: mai. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010: população do Brasil cresce quase 20 vezes desde 1872**. Disponível: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/04/censo-2010-populacao-do-brasil-cresce-quase-20-vezes-desde-1872> Acesso: jan. 2019

IBGE, Brasil em números = **Brazil in figures. Centro de Documentação e Disseminação de Informações**. - Vol. 21 (2013). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2013.

IBGE, Brasil em números = **Brazil in figures. Centro de Documentação e Disseminação de Informações**. - Vol. 23 (2015). - Rio de Janeiro: IBGE, 1992/2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Urbanização - Metrôpoles em movimento**. Disponível: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: fev. 2019.

LAHOZ RODRÍGUEZ, Elísabeth, **Reflexiones medioambientales de la expansión urbana**. Cuadernos Geográficos [en línea] 2010, (Sin mes): [Acesso: mai. 2019] Disponível: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17117027013>> ISSN 0210-5462

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Título original: *Le Droit à la Ville*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro, 2001.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEVIN, Alexandre. **Operação Urbana Consorciada: concertação público-privada para justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2015.

MAFRA, Juliete Ruana. **O paradigma da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso: julho. 2019.

MAGANHINI, Thaís Bernardes; MARTINS, Pablo Oliveira. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de promoção do meio ambiente urbano saudável**. Revista Do Direito Público, Londrina, v.9, n.1, p.101-120, jan./abr.2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2014v9n1p101>. ISSN: 1980-511X Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/16093>. Acesso: mar. 2019.

MARTÍN REBOLLO, Luis. **Colección Códigos Básicos Leyes Administrativas**. 24 ed. Pamplona. España: Editorial Aranzadi, 2018.

MATEO, Ramón Martín; LÓPEZ, María Teresa Cantó. *El derecho ambiental en la cualificación del espacio añoranza y virtualidad de las áreas metropolitanas*. **Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura**. España. ISSN 0210-1963, Nº 729, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Cualificar el espacio: transiciones ambientales para el nuevo milenio*), págs. 87-97

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

MELGAREJO, Joaquín (ed.); FERNÁNDEZ-ARACIL, Patricia (coord.). **Congreso Nacional del Agua Orihuela. Innovación y Sostenibilidad**. Alacant: Universitat d'Alacant, 2019. ISBN 978-84-1302-034-1. Disponible: <http://hdl.handle.net/10045/88367>. Acceso: mai. 2019

OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PARDO, José Esteve (coord.). **Derecho del medio ambiente y administración local**. ISBN: 84-609-8956-9. España: *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2006.

PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo)**. Madrid: Portal Derecho, 2007.

PALENZUELA, Salvador Rueda. *El Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información*. 1. ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid, 2012.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 13. ed. rev. atual.amp. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PHILIPPI JR, Arlindo. [et al.] **Direito ambiental e sustentabilidade**. Barueri/SP: Manole, 2016.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira [et. al.]. **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade**. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. **Cambio de paradigma: Del urbanismo expansivo a la sostenibilidad**. Lección Inaugural del Curso Académico 2018-2019, ISBN: 978-84-9773-928-3. León: Universidad de León, 2018.

RAMÍREZ, Teviño Alfredo, Sánchez Núñez, Juan Manuel **"Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo "**. Revista Digital Universitaria [en línea]. 10 de julio 2009, Vol. 10, No. 7 [Acesso: mai. 2019]. Disponível: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art42/int42.htm> ISSN: 1607-6079.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. **O Poder Local E O Princípio Constitucional Da Participação**. Novos Estudos Jurídicos, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 177-203, ago. 2009. ISSN 2175-0491. Disponível: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1987>>. Acesso: jul. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v13n2.p177-203>.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOTTO, Debora. **Mais-Valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma análise jurídica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **Cidades Sustentáveis: Limites E Possibilidades Conceituais E Regulatórios**. Revista De Direito E Sustentabilidade | E-Issn: 2525-9687 | Salvador | V. 4 | N. 1 | P. 95 – 109 | Jan/Jun. 2018. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/327268418_Cidades_Sustentaveis_Limites_E_Possibilidades_Conceituais_E_Regulatorios. Acesso: Mai. 2019.

SOUZA, Maria Claudia Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **Cidades Sustentáveis: Ultrapassando As Estruturas Físicas Para Atingir A Sustentabilidade Social**. In Direito E Sustentabilidade Iii Organização Conpedi/ Unisinos Coordenadores: Raquel Von Hohendorff; Veronica Lagassi; Fernanda Sell De Souto Goulart Fernandes. – Florianópolis: Conpedi, 2018. Disponível: Conpedi.DaniloIr.Info/Publicacoes/34q12098/4231mlz8/9fh8coslth0x6dnb.Pdf. Acesso: Jun. 2019.