

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

**DESENVOLVIMENTO URBANO E A NECESSIDADE DE CONSELHO FEDERAL
PARA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PÚBLICAS**

**URBAN DEVELOPMENT AND THE NEED FOR A FEDERAL COUNCIL FOR
PUBLIC POLICY ARTICULATION**

**Edson Ricardo Saleme
Silvia Elena Barreto Saborita
Regina Celia Martinez**

Resumo

As políticas públicas indicadas por diversas normas, muitas vezes, despertam dúvidas e não são suficientemente claras. Tampouco os agentes públicos são treinados a ponto de bem aplicar esta ou aquela política. Por esta razão criou-se o Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes. Esse órgão não logrou ser substituído por órgãos estaduais ou municipais, pois estes não poderiam articular planos federais. Por meio do método hipotético-dedutivo se discute a extinção do órgão e os benefícios gerados em sua curta existência.

Palavras-chave: Plano diretor, Políticas públicas, extinção de órgãos, concidades, leis urbanas

Abstract/Resumen/Résumé

Public policies indicated by different norms often raise doubts and create doubts in its application. Nor are civil servants trained to apply this or that policy for the population benefits. For this reason, Concidades was created, a deliberative organ that provides instructions and guidelines for agents in the creation and monitoring of participatory urban plans and subsequent urban laws. This agency was not able to be replaced by state or municipal agencies, as they could not articulate federal plans. The hypothetical-deductive method discusses the extinction of the organ and the benefits generated in its short existence.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban plan, Public policies, Extinction of public organ, Concidades, urban laws

1. Introdução

A política de desenvolvimento urbano merece a maior atenção, pois a massiva população do globo vive atualmente em meio urbano. É certo que cada governante, com suas características e programas próprios, busca diferenciar-se da política anterior, tal como foi praticada ou conhecida. Isto, sobretudo para que, se os traços forem positivos, não sigam gerando efeitos. Caso negativos, a substituição tenha sido feita em hora apropriada.

Da mesma forma que o ambiente urbano já possui leis próprias que tratam do tema de forma acertada, seria ideal ter um órgão, devidamente equipado, que possa desempenhar funções em prol do bom funcionamento e aplicação da lei. O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001, demorou a ser votado e pode ser considerado o principal diploma normativo a tratar de tema tão fundamental: o desenvolvimento das cidades.

O Estatuto da Cidade tratou da função social da propriedade, como um plano diretor pode adequadamente dispor sobre a melhor distribuição espacial de uma cidade, estabeleceu os institutos mais adequados a serem empregados nas situações que especifica para evitar a segregação socioespacial; contribuiu em muito, com diversas práticas estabelecidas, devidamente testadas em municipalidades semelhantes.

Logo no início de janeiro de 2019, o único ministério criado com a finalidade de tratar das cidades foi extinto e incorporado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional que, em tese, assumiu todas as suas funções. O objetivo daquele era concentrar em uma mesma instituição o controle de gestão de políticas setoriais de desenvolvimento urbano. Desta forma, em um mesmo ente, se distribuiriam instruções acerca do planejamento urbano, saneamento, mobilidade urbana, entre outras funções fundamentais.

Para melhor desempenhar as funções legalmente atribuídas e, dessa forma, propor diretrizes próprias para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, assim acompanhar e avaliar a execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento cidadão criou-se o Concidades (Conselho das Cidades) como instância de gestão participativa em no âmbito nacional.

A criação do Conselho das Cidades trouxe também grandes expectativas em torno de um órgão que pudesse efetivamente tratar do ambiente urbano como deveria. O Concidades, como ficou conhecido, que integrava o Ministério das Cidades, foi igualmente extinto pelo Decreto nº 9.759, de 2019. O ato normativo, limitou a criação de órgãos colegiados no Governo Federal, além de extinguir todos os grupos de trabalho, comitês e conselhos com participação social criados até o fim de 2018.

Deve-se dizer que o antigo órgão compunha-se por diversos representantes do poder público e da sociedade civil, nos termos do art. 10 da MP nº 2.220, de 2001 c/c art. 29, inciso III c/c art. 31, inciso X c/c art. 33, inciso VIII, da revogada Lei nº 10.683, de 2003, seus integrantes deveriam ser eleitos durante o processo de Conferência Nacional das Cidades, nos termos do art. 19, do Decreto nº 5.790, de 2006.

O propósito deste *paper* é questionar se há vantagens em se ter um órgão especializado em políticas públicas, em âmbito federal, que trate da regulamentação da urbanização e de outros atos relacionados ao ambiente urbano, considerando que o governo federal tem criado cada vez mais normas acerca da regularização fundiária urbana e outros assuntos que tocam à temática urbanística, tal como a “Casa Verde e Amarela”, por meio da Lei 14.118, de 13 de janeiro de 2021, e não existe órgão que possa interpretar eventuais dificuldades na aplicação.

Por meio de experiências empíricas e pelo método hipotético-dedutivo aqui se faz uma análise da experiência vivida com os diversos órgãos existentes e as possibilidades com a

criação de algum órgão especializado na gestão urbanística ou ainda a criação de programas, tal qual o referido.

A iniciativa governamental parece ser imprescindível em um país como este, sem grandes oportunidades e com carga tributária excessiva. Meios e fórmulas para se viabilizar capital suficiente para viabilizar a aquisição de propriedade para cada vez maior número de pessoas parece ser política pública adequada.

2. O Estatuto da Cidade e a preocupação com a habitação popular

A Lei n. 10.257, de 2010, foi aprovada após mais de dez anos de discussões, que inclusive tornou-se concomitante com o Código Civil e outras normas consideradas cardeais para renovação do sistema jurídico. A indicação contida na própria Lei é o de que sua função é a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

Os instrumentos oferecidos por esta Lei, nas palavras de Rolnik (2001), encontram-se em três planos. O primeiro deles se situa no fato de que veio a trazer normas para induzir, muito mais que regulamentar, a forma de ocupação do solo; também estabelece a gestão democrática das cidades, ou seja, prevê ocasiões em que a participação popular deve ocorrer e outros acompanhar as políticas públicas locais. O terceiro situa-se nos mecanismos de regularização de posses urbanas situadas entre o legal e o ilegal.

Os princípios do Estatuto na visão de na visão de Rodrigues (2004) viabilizam uma formula adequada para desvendar conflitos que possam existir em termos de “ [...] planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas. O Estatuto não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída.”

O Estatuto da Cidade é sem dúvida relevante para o Direito Urbanístico, conforme revela Ricardo P. Lira (2006); o autor sublinha que o texto da Lei tem como pano de fundo o princípio da função social da propriedade, por este motivo um de seus principais instrumentos é o plano diretor, pois por meio dele se estabelece o que seria efetivamente a função social para as propriedades em determinada circunscrição.

O diploma normativo em análise estabelece as normas gerais de direito urbanístico, o que resulta em “normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei.” Nesse sentido, o Poder Público apenas cumpriria suas obrigações legais quando forem empregados os instrumentos de acordo com as reais necessidades da cidade e dos municípios (SAULE, 2001).

O predomínio da população urbana e a falta de acesso de padrões mínimos de urbanidade em determinadas localidades afetam definitivamente os rumos que os municípios devem tomar. A cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas uma consequência de um agrupamento intenso de pessoas. A população urbana em si não é a causa dos problemas, mas sim o indicativo por onde as políticas públicas devem estar voltadas, sobretudo no que tange a moradias e equipamentos urbanos.

O Estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias. Ela o faz por meio da indicação de obrigatoriedade na confecção do plano diretor para as cidades indicadas no art. 41 da Lei n. 10.257, de 2001. Este plano, que inclusive pode estar correlacionado a outro, o PDUI ‘Plano Diretor Urbano Integrado, tal como o estão os municípios pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de acordo com o que também prescreve a Lei n. 13.089, de 2015,

O que se pode afirmar é que as orientações gestadas e propostas durante a existência do antigo Conselho das Cidades comprovam uma articulação apropriada em torno de temas fundamentais. Observava os prós e contras diante de políticas públicas adotadas, sobretudo considerando as dimensões municipais, a população envolvida, as necessidades citadinas e

ainda outras particularidades que a circunscrição pudesse conter. Firmava as principais direções que os planos diretores, ao serem inicialmente confeccionados, deveriam ter e como deveria se proceder a tomada de decisões. Pode-se afirmar que criava fórmulas ajustadas para cada tipo específico de cidade, bem como se poderia melhor elaborar as políticas públicas possíveis diante da realidade orçamentária existente.

O Conselho propiciou orientações no âmbito das políticas fundiárias, saneamento e tratamento de resíduos sólidos, da mobilidade urbana e observou a importância de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, que inclusive foram objeto de legislação específica: a Lei nº 12.608, 2012, criadora da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Esta norma assim como outras fundamentais para a tratativa urbana, tal como a Lei 12.587, de 2012, estabelecem verdadeiro rol de orientações e práticas a serem estabelecidas nos planejamentos citadinos e muitas se originaram a partir da experiência e prática das orientações do órgão consultivo.

A questão de manutenção ou não do órgão, em termos políticos, poderia ser crucial diante da necessidade de mudanças impostas pelo novo governo. Entretanto, não há mais nada que oriente ou mesmo traga diretivas para políticas existentes, tal como a Lei nº 13.465, de 2017, ou ainda Lei nº 14.118, de 2021. As políticas federais não estão sendo adequadamente articuladas. Não há como conselhos estaduais e municipais, mesmo criados com a mesma designação, comporem fórmulas que deveriam ser estabelecidas pelo governo federal.

A criação de entes correlatos pelos estados, inclusive denominados “concidades”, denotam a importância de um órgão que possa estar à frente das políticas habitacionais no âmbito federal. Estes teriam objetivo precípuo de avaliar as ações ao longo do período traçado como meta e propor novas; isso sem mencionar a viabilização de práticas e fórmulas que poderiam ser mais apropriadas para municípios com as mesmas características, tal como o Concidades costumava fazer e possibilitava o retorno com metas possíveis de serem realizadas. A manutenção de um órgão federal parece essencial para melhor organizar a estrutura federativa e uniformizar procedimentos diversos com o intuito de se estabelecer

metas e adotar procedimentos que tragam bons resultados na implementação de instrumento urbanísticos.

3. Conselhos e seu funcionamento

Os conselhos parecem exprimir as necessidades populares em termos de representatividade. É a governança popular que faltava em termos de participação e controle da população, uma vez que as formas clássicas propostas pela democracia contemporânea parecem não atender aos anseios populares em termos de governança, como modernamente se denomina esse avanço popular em termos de melhor representação.

Em pesquisa sobre o tema Guissofez (2014) analisa a democracia dos conselhos. O autor elaborou trabalho em que explorou as instituições participativas, ou melhor, os conselhos gestores de políticas públicas em municípios de pequeno porte de Minas Gerais. O autor afirma que diante da importância que adquiriram, em termos de espaço decisório, decidiu observar a realidade de quatro municípios naquele Estado.

Na coleta de dados e informações acerca dos conselhos existentes o autor concluiu que as estruturas dos conselhos eram carentes. Baseavam-se, fundamentalmente, em recursos humanos e materiais de secretarias municipais próximas que auxiliavam na condução dos trabalhos e convocação e transporte da população interessada, viabilizando a divulgação prévia. O autor indica que não há dúvidas de que houve alguns ganhos na implementação de conselhos, especialmente no que se refere ao acesso à informação. Nesse particular o Conselho seria um canal de comunicação fundamental entre as entidades, associações e profissionais da área. O ganho também se traduz no contato com os gastos da Prefeitura local e serviram como elemento de denúncia sobre alguns problemas da cidade. Os conselhos tratam de uma pluralidade de temáticas e representam ganhos na relação entre poder executivo e sociedade. Porém, nos casos que analisou não há grande avanço no que se refere ao sentido fiscalizatório ou deliberativo.

É certo que, nos casos analisados, há vantagens da adoção de conselhos em termos urbanos, pois há um direcionamento das políticas públicas, esclarecimento da população envolvida e o acompanhamento de metas propostas. Deve-se, entretanto, evitar a excessiva dependência do Executivo, não somente em termos infraestruturais como também decisórios. A isso se alia a presidência dos conselhos estar sempre nas mãos do governo local, isso sem falar que a falta de treinamento e da baixa capacidade de organização da sociedade em não produzir os resultados esperados.

Outra experiência que se pode citar é a realizada por Cesar Barros (2010) realizada para analisar o processo de discussão e determinação das diretrizes de mitigação para os empreendimentos de impacto na cidade do Recife, na última década. No trabalho, o autor enfatiza o trabalho do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) no processo de gestão democrática. A pesquisa constatou que o órgão não atende as premissas que fundamentaram a sua criação, pois não exerceria a função de instância deliberativa sobre as interferências no ambiente urbano. A par disso, as medidas mitigadoras propostas se confundem entre o aspecto da compensação do elemento causador do impacto. O órgão, para o autor, enquanto referência oficial do exercício de uma gestão democrática possui uma atuação frustrante, pois há o predomínio da função consultiva em detrimento da deliberativa ou propositiva. Critica a falta de publicidade do processo, a pouca legitimidade associada à reduzida participação popular. Mais uma vez se critica a excessiva intervenção do Executivo nas discussões.

As duas experiências citadas indicam a importância dos conselhos, como instrumentos de democratização da gestão pública. Na verdade ele não seria o único, pois existem outros meios de participação da sociedade. Barros (2010) propõe que os espaços de interface pública e privada sejam estabelecidos em fóruns de entidades, nas redes sociais, bem como nas plataformas de projetos dos setores organizados da sociedade civil. Finaliza afirmando que haveria sim a necessidade de uma convivência democrática plena nas sociedades atuais, pois há um ambiente de grande expectativa para um novo relacionamento com o Estado, de forma a se discutir horizontalmente os temas de interesse coletivo.

Há propostas importantes em termos de participação popular, o que Soraia V. Cortes (2019) indicou como sendo a um conceito de instituição participativa em que identifica um processo estabelecido pela Administração Pública em que há um envolvimento continuado e regrado entre cidadãos e poder público. Os quatro grandes grupos que identifica seriam os mecanismos:

[...] de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira. Existem quatro tipos básicos de IPs nos municípios brasileiros: canais de expressão individual de preferências, como pesquisas de satisfação, serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, ouvidorias; processos conferencistas; orçamentos participativos (OPs); e conselhos de políticas públicas e de direitos.

Os conselhos deveriam ter uma regulamentação geral e o fato de estarem, com frequência, atrelados ao Poder Executivo, lhes retira a autonomia e impõe articulação limitada. Essa dependência pode ser considerada nefasta, a não ser devido ao aspecto orçamentário, já que o Executivo muitas vezes impõe propostas eleitoreiras, menos importantes que as necessidades locais. Ademais, o colegiado também fiscaliza o Executivo, razão pela qual não deveria estar subordinado a esse Poder. Meirelles *et al* (2017) esclarecem que diante da multiplicidade de funções que realiza e da necessidade de ser um órgão independente, desvinculado de hierarquia, a norma criadora do conselho deveria considerar sua completa funcionalidade, em termos de independência e autonomia. Por este motivo, é cabível esclarecer que vale afirmar que os conselhos deveriam possuir natureza de órgão de administração autônomo, sem gerar submissão ou sujeição de suas deliberações à homologação do Poder Executivo.

4. Propostas do CONCIDADES no extinto Ministério das Cidades

O Conselho das Cidades surgiu por meio do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, cujo intuito seria estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos que dispõe o Estatuto da Cidade. As diretrizes gerais deveriam estar em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades. Era órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. O colegiado agregava oito espécies de segmentos em que estavam representados estados, municípios e o Distrito Federal.

Diante dessa proposta o Conselho das Cidades, costumava contribuir com discussões e debates sobre política urbana. Buscava o fortalecimento da gestão democrática de estados e municípios aderentes. Maricato (2019) afirma que a equipe que ocupou o Ministério das Cidades tinha a convicção de que a implementação das políticas urbanísticas deveriam ocorrer com a participação popular, o que indica a possibilidade de construção de uma cultura urbanística popular, o que erradicaria o “analfabetismo urbanístico” no Brasil. Essa construção de cultura nova para a autora ocupa o vazio das propostas práticas abrangentes, daria espaço para a emergência dos conflitos, propicia debates democráticos, viabiliza a criação de pactos em torno de programas e linhas de ação. Nesse sentido, o propósito seria a criação de resistência à cultura de privatização da esfera pública.

O plano diretor seria o principal instrumento a ser objeto de debate no Conselho. Destarte, identificou os municípios que deveriam criar o plano e buscou apoiá-los pela criação de normas e manuais para que essa proposta fosse concretizada em termos financeiros, técnicos, políticos entre outros que pudessem se relacionar com a criação de um bom planejamento. Nesse sentido identificou-se a dificuldade dos municípios em se criar esse instrumento fundamental e obrigatório. O apoio do Ministério das Cidades com o apoio do Concidades deve ser reconhecido, pois contava com quadro respeitável de profissionais, universidades, pesquisadores e outros técnicos envolvidos na elaboração do plano diretor. É certo que as dificuldades estavam claras e os municípios não lograriam completar a designação constitucional e legal no prazo estabelecido. Nesse sentido buscou-se estimular as municipalidades em práticas participativas de gestão e planejamento territorial.

Merece destaque como ação a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos. Essa campanha objetivou estimular prefeitos e câmaras municipais a cumprir prazos estabelecidos para a finalização da elaboração dos Planos Diretores

Participativos. Esta obrigatoriedade já estava consignada no art. 50 do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001. Essa campanha contou com a participação do Ministério das Cidades, que o idealizou, em conjunto com o Concidades. A partir de maio de 2005, algumas atividades descentralizadas foram tomadas para a mobilização e capacitação dos gestores municipais, com o objetivo de enfim se elaborar os planos diretores dos municípios obrigados a cumprir esta determinação contida no art. 41 do Estatuto da Cidade. A Politize (Prieto *et al*, 2017.) sublinharam a importância do plano diretor em artigo acerca da versão participativa de sua elaboração. Os autores são unânimes em afirmar que sem o planejamento urbano as cidades simplesmente se tornariam, verdadeiramente, sua versão desordenada e irregular. Ademais, os importantes serviços públicos essenciais não teriam, qualquer eficiência ou economia e não chegaria a todos que necessitassem deles.

Grande parte dos planos diretores foi elaborada, de alguma forma. Porém, a conscientização urbanística que se vislumbrava obter por meio de uma gestão municipal pontual efetivamente não ocorreu. As municipalidades criaram diversos planos a partir de modelos oferecidos pelo Ministério das Cidades. Porém, muitos não lograram obter os resultados pretendidos. Esses esforços tiveram algum resultado em situações esparsas. É possível afirmar que muitas municipalidades foram reordenadas e atualmente contam com um conjunto de leis que propiciam algum grau de organicidade interna. Na verdade, conforme bem remarcam Ribeiro e Cardoso (1994) o padrão ideal de planejamento urbano deveria ser representado por um conjunto de princípios de maneira organizada e padronizada que pudessem orientar, simultaneamente, o diagnóstico da realidade urbana e a definição do método, objeto e objetivos da intervenção proposta.

5. Propostas dos atuais atos normativos relativamente ao acesso popular

A extinção do Ministério das Cidades, em 2019, marcou verdadeiro vácuo em diversos setores: na preparação de agentes urbanizadores, estabelecimento de possíveis padrões para cidades assemelhadas, estabelecimento de possíveis articulações em face das políticas públicas locais, diante de elementos semelhantes. Não se pode afirmar que seus aspectos negativos pudessem ser maiores que os positivos. O impacto financeiro

eventualmente causado, como sublinha o atual chefe do Executivo, não seria justificativa suficiente para sobrepor as boas políticas e práticas geradas em sua curta existência.

A pasta, criada em maio de 2003, com a finalidade de tratar da política de desenvolvimento urbano, como sublinha a Carta Capital (2019) concentrava políticas setoriais urbanas, a exemplo do setor habitacional, urbano, saneamento e infraestrutural, além de outros relevantes na Administração. A reportagem sublinha que deixou de existir o órgão mais fundamental na articulação interfederativa brasileiro. Não se pode deixar de considerar a importância da possível articulação entre as entidades federativas no Brasil, mormente em termos de políticas públicas ou ainda a disponibilização de serviços essenciais à população envolvida.

A revista releva outro aspecto essencial, o fato de o órgão capacitar agentes públicos e privados, por uma simples videoaula, com avaliação e concessão de certificado para os que fossem aprovados em seus testes complexos. O Univercidades, como era conhecido, fornecia programa de treinamento com muita seriedade e eficiência. Prestava treinamento com muitos aspectos fundamentais para urbanistas e gestores públicos, sobretudo os que manejavam planos diretores ou mesmo confeccionavam normas em prol do ordenamento urbano.

O direito urbanístico, como indica SUDFELD (2014) “[...] é o reflexo , no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a do plano urbanístico, consagrada a partir da década de 1930).”

O que se pode dizer é que o plano diretor é instrumento fundamental em toda organização cidadina. Seu benefício é inegável e seu auxílio, em termos de urbanização e aplicação de políticas públicas, é nítido na realidade dos municípios atuais. Mesmo diante de seu inequívoco benefício é fundamental que haja um órgão que possa melhor esmiuçar as possibilidades cidadinas e, assim, fornecer direções que possam traçar planos com melhores

resultados e dentro de possibilidades orçamentárias cabíveis em termos de arrecadação local e expectativa dos munícipes.

6. Considerações finais

O Decreto nº 9.759, de 2019, encerrou definitivamente diversos conselhos federais criados por Decreto em governos passados. Aliás, esse ato normativo foi reformado pelo Decreto nº 9.812, de 2019, que veio corrigir algumas incorreções jurídicas. O Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades (Concidades) sempre foram de destacada importância e tiveram encerradas suas atividades. É inegável que esses órgãos não só capacitavam como também auxiliavam na formação de diversos profissionais e atores por meio de orientações diversas dadas no tratamento da temática de planejamento urbano, sobretudo por ocasião da formatação dos diversos planos diretores ou mesmo pelas orientações fornecidas em seus diversos fóruns de comunicação. As orientações prestadas baseavam-se na experiência material na organização de planos em cidades de proporções variáveis e também estabeleciam parâmetros uniformes para municipalidades semelhantes, de forma a sugerir a criação de políticas públicas que pudessem melhor se ajustar à realidade local.

Apesar de já existir, em grande parte ou em quase todos os estados da Federação, órgãos colegiados de natureza deliberativa e consultiva responsáveis para proposição de ações possíveis, políticas e diretrizes para a formulação da política locais de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar sua execução, não há um órgão federal capaz de proporcionar esses serviços, tal como o anterior Concidades. Há também órgãos da espécie no âmbito municipal, sobretudo em grandes cidades, cuja organização traz economia de recursos e agilidade nas decisões necessárias para que se possa obter o melhor em termos organizativos.

A existência da teoria democrática possibilitou seu desenvolvimento por jusfilósofos que passaram a acompanhar seu progresso e repercussão prática em diversas deliberações. O que se constatou, outrossim, foi que seriam viáveis novas formas de participação popular para estabelecer participação mais efetiva em atores mais próximos dos problemas e questões

recorrentes nas cidades. Assim, cada vez mais, a vertente participativa e deliberativa passou a contar com adeptos no sentido de ser um instrumento decisório fundamental capaz de contemplar novos atores e viabilizar espaços inexistentes anteriormente, reconhecendo, assim, os múltiplos grupos de interesse que circundam as arenas institucionais.

O Conselho, se existente, pode funcionar como verdadeiro órgão de governança local em que os cidadãos podem participar das discussões e também exercer controle de alguns atos, nos termos do regimento respectivo. O problema pode ser sua proximidade com o Poder Executivo, que vem a ser o ente objeto de maior exame. Seria adequado que se criasse órgão independente, com autonomia, personalidade jurídica e orçamento próprio capaz de deliberar e propor políticas públicas. O treinamento de agentes urbanos e promoção de cursos acerca urbanismo e direito urbanístico não mais existem. Há vídeos disponíveis dos cursos anteriormente existentes. Contudo, não há nada que possa melhor orientar como deveria ser aplicado, por exemplo, a Lei 14.118, de 2021, que traz a nova política que veio a proporcionar habitações populares para pessoas de baixa renda.

A questão política não deveria ser considerada. Tampouco a idealização de quem realizou um ato que possa ser positivo para as coletividades, sobretudo em termos de orientações de como melhor se aplicar o plano diretor. As boas políticas deveriam permanecer para o bem coletivo e não como resultado da política deste ou daquele gestor.

6. Referências

BARROS, Cesar. **Os benefícios de impactar: as mitigações contraditórias do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. Dissertação de mestrado apresentado perante a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador Felipe Sobral, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: [L10257 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 8 abr. 2021.

CARTA CAPITAL. **Com governo Bolsonaro, política urbana está à deriva.** In Br Cidades. Disponível em: [Com o governo Bolsonaro, política urbana está à deriva - CartaCapital](#). Acesso em: 13 abr. 2021.

CORTES, Soraya Vargas. **Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil.** Disponível em https://www.academia.edu/6733428/Entre_neocorporativistas_e_deliberativos_uma_interpretacao_sobre_os_paradigmas_de_analise_dos_f%C3%B3runs_participativos_no_Brasil. Acesso em 3.7.2019

GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto F. **Governança global.** São Paulo: Almedina, 2011.

GUISOFEZ, Fernando Henrique. **Democracia em conselhos: os desafios da participação.** Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em ciências sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Orientado por Raul Francisco Magalhães, 2014.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática.** Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LIRA, Ricardo Pereira.: Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: **Revista de Direito da Cidade**; vol 1; n. 1, 2006; Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493/8265>. Acesso em: 3 abr. 2021.

MARICATO, Ermínia. **É urgente combater o analfabetismo urbanístico.** <https://revistaforum.com.br/bmariafro-maricato-e-urgente-combater-o-analfabetismo-urbanistico/>. Acesso em 3.07.2019.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Dêlcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 43ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

PRIETO, I, CALEGARI, D.; MENEZES, M. Plano diretor participativo: necessidade ou ilusão. In **Politize**. Disponível em: [Plano diretor participativo: necessidade ou ilusão? | Politize!](#) Acesso em: 10 abr. 2021.

RODRIGUES, A. Moyses. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole 12, pp. 9-25, disponível em: [Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço | Rodrigues | Cadernos Metrópole. \(pucsp.br\)](#), Acesso em: 8 abr. 2021.

RIBEIRO, L.C.; CARDOSO, A. L. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. Espaço e Debates.** São Paulo: FAU-USP, 1994.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza, 2001.** Disponível em: [814.pdf \(polis.org.br\)](#). Acesso em: 10 abr. 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** São Paulo, Pólis, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In* Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257, de 2010), 4ª. Ed. Sérgio Ferraz e Adilson A. Dallari (orgs). São Paulo: Editora Malheiros, 2014.