

**OS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA METROPOLITANA DE MORADIA NO BRASIL\****LES ENTRAVES AU DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE MÉTROPOLITAINE DU LOGEMENT AU BRÉSIL**THE OBSTACLES TO THE DEVELOPMENT OF THE METROPOLITAN POLICY OF HOUSING IN BRAZIL*Eloísa Dias Gonçalves<sup>1</sup>

**Resumo:** Nas áreas submetidas à metropolização, a questão da moradia afeta todo o território metropolitano, devendo ser tratada como uma política pública de interesse comum. As regiões metropolitanas devem assim conceber e executar uma política metropolitana de moradia. O Estatuto da metrópole, aprovado em 2015, representa um avanço nesse sentido, mas não o suficiente. Assim, para desenvolver essa política, diversos entraves devem ser superados. Como nós analisamos nesse artigo, esses obstáculos decorrem tanto da fraqueza das metrópoles no ordenamento jurídico brasileiro, resultante da sua falta de legitimidade política e de recursos, como da desconsideração do planejamento urbano e setorial pelos instrumentos do urbanismo de projeto, tais como os grandes eventos urbanos, as operações urbanas consorciadas, as parcerias público-privada e os megaeventos.

**Palavras-chave:** direito à moradia; regiões metropolitanas; política habitacional; urbanismo.

**Résumé:** Dans les aires soumises à la métropolisation, la question du logement affecte l'ensemble du territoire métropolitain, devant être traitée telle qu'une politique publique d'intérêt commun. Les aires métropolitaines doivent alors concevoir et exécuter une politique métropolitaine du logement. Le Statut de la métropole, approuvé en 2015, s'avère une avancée dans ce sens, mais pas suffisante. Ainsi, pour développer cette politique, de nombreux entraves doivent être surmontés. Comme nous analysons dans cet article, ces obstacles découlent autant de la faiblesse des métropoles dans le cadre juridique brésilien, résultant de leur manque de légitimité politique et de moyens, que de la remise en cause de la planification urbaine et sectorielle par les instruments de l'urbanisme de projet, tels que les grands projets urbains, les opérations urbaines concertées, les partenariats publics-privés et les grands évènements.

**Mots-clés:** droit au logement; aires métropolitaines ; politique du logement ; urbanisme de projet ; planification urbaine.

**Abstract:** On the areas submitted to metropolization, the issue of housing affects all the metropolitan territory and must be addressed as a public policy of common interests. The metropolitan areas should, therefore, conceive and execute a metropolitan policy of housing. The Metropolitan Statute, approved in 2015, represents an advance on the

---

\*Artigo submetido em 18/01/2021 e aprovado para publicação em 28/01/2021.

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, em cotutela com a Universidade Federal do Paraná. Professora da Faculdade Damas. Sócia advogada da Manoel Caetano Advocacia. Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do grupo de pesquisa PRO POLIS, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. E-mail: [dg.eloisa@gmail.com](mailto:dg.eloisa@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2844-6373>.

matter, but it is not enough. In order to develop this policy, several challenges must be overcome. As we analyze on this article, these obstacles are result both from the weakness of the metropolis with the order of the Brazilian legislation, created by its lack of political legitimacy, and the absence of considering urban and sectoral planning through the instruments of strategical planning, such as large urban events, consortium urban operations, partnerships public-private and mega-events.

**Keywords:** right to housing, metropolitan areas, housing policy, urban planning, strategical planning.

## Introdução

A questão da moradia não é nova e já foi abordada de diferentes formas. Nos últimos anos, devido à exacerbada urbanização e à globalização, ela atingiu considerável complexidade e extensão no Brasil, especialmente nas metrópoles. Esta nova escala de desafios coloca problemas até então inesperados e requer soluções inovadoras por parte do poder público, a fim de garantir a implementação do direito à moradia. Apesar disso, a política habitacional – que desempenha um papel decisivo na configuração da urbanização e no ordenamento do território urbano – ainda não é tratada como uma “função pública de interesse comum”: ela continua sendo implementada de forma fragmentada e ineficaz.

No Brasil, a doutrina reconhece que a política habitacional em áreas marcadas pela metropolitização não pode se limitar ao nível municipal: deve ser concebida e planejada no nível metropolitano. Pesquisas em diferentes áreas enfatizam a relação entre a moradia e o desenvolvimento da região metropolitana, especialmente a partir da análise de casos particulares<sup>2</sup>. Segundo Paulo Nascimento Neto (2015, p. 95), é consenso na literatura científica que a questão habitacional é essencialmente metropolitana e requer mecanismos de ação que extrapolem os limites municipais. Isso é reconhecido até mesmo por documentos de planejamento em âmbito federal, como o Plano Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação.

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, ver principalmente: SOUZA, Barbara Cecilia Machado Fontes de. *Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Universidade Federal de Sergipe, 2009. NASCIMENTO NETO, Paulo. *Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015. FRANÇA, Karla Christina Batista de. *Habitação de interesse social e governança urbana: desafios, resistências e potencialidades na área metropolitana de Brasília*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. SILVA, Paula Francisca Ferreira da. *As políticas públicas de habitação de interesse social na produção do espaço urbano: o caso da Região Metropolitana de Campinas*. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Em 2015, a aprovação da Lei Federal nº 13.069, conhecida como Estatuto da Metrópole, reacendeu o debate sobre a governança metropolitana. O Estatuto estabelece uma estrutura de modelo de governança, bem como diretrizes que devem nortear a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum, destacando o papel do planejamento para a integração e coordenação das ações locais. A criação de regiões metropolitanas é uma possível resposta aos problemas gerados pela expansão urbana e pela concentração dos fluxos em áreas urbanas sujeitas à metropolização. Em tese, ela deveria permitir a coordenação das ações, o planejamento e a gestão dos assuntos metropolitanos. No entanto, a mera criação de um estabelecimento ou de toda uma estrutura responsável pelo interesse comum não é suficiente para garantir a eficácia de políticas metropolitanas, como a política habitacional.

É possível então falar em governança metropolitana no Brasil, embora ela esteja apenas dando seus primeiros passos, do que decorre a importância de analisar os obstáculos para sua implantação. Partindo da premissa de que a habitação é uma “política pública de interesse comum”<sup>3</sup>, analisaremos os entraves ao seu pleno desenvolvimento, devido às peculiaridades do regime jurídico-político das regiões metropolitanas brasileiras.

Como veremos, a fragilidade das regiões metropolitanas brasileiras decorre de sua falta de legitimidade política, bem como da limitação de seus recursos. Essa situação é agravada ainda pela submissão do planejamento urbano ao urbanismo de projeto, facilitado pelo limitado alcance jurídico dos planos urbanísticos e pela autorização de grandes projetos, que colocam em risco o desenvolvimento de uma política habitacional sólida e planejada nas metrópoles. A análise de todos esses fatores nos permitirá melhor compreender os obstáculos à implementação da política habitacional em escala metropolitana.

## **1. A fragilidade das regiões metropolitanas brasileiras**

Apesar dos avanços do Estatuto da Metrópole, as regiões metropolitanas permanecem bastante frágeis. Elas carecem de legitimidade política para que possam fazer prevalecer o interesse comum sobre os interesses locais, contexto difícil que é ainda agravado pelo fato de elas terem meios de ação limitados.

---

<sup>3</sup> Sobre esse tema: GONÇALVES, Eloísa Dias. *La métropole : un nouveau territoire du droit au logement au Brésil*. Thèse (Doctorat en droit public) – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Paris, 2020.

### 1.1. A falta de legitimidade política das regiões metropolitanas

De acordo com as diretrizes do Estatuto da Metrópole, a implantação de uma política habitacional metropolitana passa pelo planejamento – com o desenvolvimento do PDUI e do plano habitacional metropolitano – mas não para por aí: é preciso colocar em prática as diretrizes dos planos e as decisões tomadas pela governança interfederativa. Para que o interesse comum prevaleça sobre os interesses locais e estimule a consideração da questão metropolitana pelas políticas habitacionais locais, a região metropolitana precisa ser politicamente legítima. Christian Lefèvre é categórico sobre o assunto: “Para governar a metrópole, é preciso ser legítimo” (LEFÈVRE, 2009, p. 80).

A legitimidade é ainda mais necessária quando os entes que a compõem são dotados de autonomia, como é o caso dos municípios brasileiros. Fortalecer a autoridade metropolitana é, portanto, essencial para que ela possa implementar as funções públicas de interesse comum. Apesar disso, mesmo após a regulamentação promovida pelo Estatuto da Metrópole, as regiões metropolitanas permanecem politicamente fracas. Vários fatores contribuem para essa falta de legitimidade: os membros das instâncias de governança interfederativa não são eleitos; a definição das competências das regiões metropolitanas é objeto de disputas políticas e jurídicas que dificultam a sua gestão; não há critérios objetivos para a criação de regiões metropolitanas, resultando em uma falta de identidade funcional em várias metrópoles.

Na obra em que questiona as razões pelas quais as regiões metropolitanas não cooperam, Sol Garson insiste nos obstáculos à construção da governança metropolitana que encontramos em vários países e realidades, como a imposição, pelo governo central, de um modelo de governança que não leva em consideração as especificidades locais; o fato de que as estruturas de governança geralmente são baseadas na legitimidade funcional, mas carecem de legitimidade política devido à sua falta de autonomia; a resistência dos governos em transferir poderes para as estruturas metropolitanas (GARSON, 2009, p. 90-91).

No Brasil, a criação das regiões metropolitanas está prevista na Constituição Federal, mas mesmo após os debates constituintes elas não se tornaram entes federativos. Uma regulamentação detalhada das regiões metropolitanas foi sugerida no anteprojeto de Constituição, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985 (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986, p. 2). O anteprojeto previa que os Estados disporiam sobre “a autonomia, a organização e a

competência da região metropolitana como entidade pública e territorial de governo metropolitano”, podendo lhe delegar a arrecadação de taxas, contribuição de melhorias, tarifas e preços – o que dotaria as regiões metropolitanas de autonomia tributária – bem como a competência para expedir normas sobre questões de interesse da região metropolitana (art. 130 do anteprojeto de Constituição). A Comissão Provisória também sugeriu a obrigação de a União, os Estados e os Municípios integrados à região metropolitana destinarem, em seus orçamentos, recursos financeiros compatíveis com o planejamento, execução e continuidade dos serviços metropolitanos (art. 129 do anteprojeto constitucional). Além disso, foi previsto um fundo de participação para as regiões metropolitanas – semelhante ao dos estados e municípios –, destinando-lhe parte dos recursos arrecadados pela União (artigo 143 do anteprojeto constitucional). Segundo Miguel Reale (1986), que integrava a referida Comissão, essas propostas implicariam que as regiões metropolitanas passassem a integrar o quadro federativo, constituindo “uma nova federação”.

Este anteprojeto previa ainda que a criação das regiões metropolitanas fosse submetida a referendo popular, dependendo a sua aprovação do parecer favorável da maioria dos eleitores da maior parte dos municípios diretamente interessados (artigo 132 do anteprojeto constitucional). Esse dispositivo “revela o objetivo louvável - e que deve ser mantido - de democratizar a decisão” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986, p. 2). Apesar desses esforços de democratização, o anteprojeto foi fortemente criticado pelos municípios e pelos prefeitos, especialmente pelos membros da Frente Nacional Municipalista, que consideraram que ele apresentava “sérias restrições à autonomia dos municípios” (RODRIGUES, 1987). Ao final, essas sugestões não foram acatadas e a Constituição Federal se contentou em atribuir aos Estados a competência para a criação de unidades territoriais, sem especificar sua natureza jurídica, nem prever mecanismos que lhes garantissem maior legitimidade política. Ainda que a participação dos municípios nas regiões metropolitanas seja obrigatória, não podendo eles formalmente se oporem a isso, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1842, como a legislação não delineia claramente a atuação das autoridades metropolitanas, deixando uma grande margem de manobra para os atores locais, eles podem restringir consideravelmente o escopo da ação metropolitana, ou mesmo bloqueá-la.

Ao comparar as instituições regionais obrigatórias e voluntárias, Gustavo Machado sublinha que estas últimas gozam de maior legitimidade perante os poderes locais, o que favorece a sua eficácia (MACHADO, 2009, p. 139). Em outras palavras, se a participação obrigatória dos municípios nas unidades territoriais pode facilitar a constituição de regiões

metropolitanas, pode, no entanto, minar a legitimidade dessas instituições e o envolvimento dos governos locais. Nesse sentido, Sol Garson associa a falta de legitimidade política das metrópoles à sua falta de autonomia em relação aos governos locais e centrais. Segundo ela, essa situação pode ser agravada pelo desequilíbrio das estruturas decisórias decorrente do peso atribuído ao principal município da região (GARSON, 2009, p. 90). Como as regiões metropolitanas não são um novo nível da estrutura político-administrativa, encontram dificuldades para impor suas decisões. Infelizmente, não é incomum que uma das entidades envolvidas discorde de uma política metropolitana e a questione, inclusive perante o judiciário<sup>4</sup>. A sobreposição de competências e a dificuldade de limitar a atuação de cada ente federativo devido ao regime estabelecido pela Constituição de 1988 geram dúvidas e questionamentos sobre a atividade metropolitana.

Em uma democracia, a eleição do governo é fundamental para sua legitimidade política. Devido ao estatuto jurídico particular das regiões metropolitanas – não são ente federativo, nem simples órgão administrativo – as instâncias responsáveis pela governança interfederativa não estão sujeitas a eleições. Em geral, os membros dessas instâncias são determinados pela lei que institui a região metropolitana, escolhidos como representantes dos entes que compõem a metrópole. Consequentemente, esse modo de composição da governança interfederativa reforça os conflitos políticos entre os atores locais, uma vez que os membros dos conselhos tendem a defender os interesses de sua entidade e não necessariamente a buscar o interesse comum, o que não favorece o desenvolvimento da legitimidade política e da identidade metropolitanas.

A questão da eleição dos membros dos conselhos metropolitanos também é debatida na França. B. Faure enfatiza que “a metrópole não tem a consagração democrática que merece”. Ao adotar a eleição indireta, as eleições metropolitanas “continuam a ser acessórias das eleições municipais, como se a metrópole não fosse representativa por si mesma – com as eleições permitindo um debate público sobre as questões metropolitanas –, mas apenas através de seus municípios.” (FAURE, 2019, p. 2430).

Sem dúvida, a previsão de eleições por sufrágio universal para órgãos metropolitanos poderia contribuir ao fortalecimento de sua legitimidade política, bem como a reavivar o debate metropolitano dentro da comunidade política. Além disso, promoveria o

---

<sup>4</sup> A ADI nº 5155 questiona a constitucionalidade dos artigos da Lei Complementar 41/2014 do Estado da Bahia que criou “a entidade metropolitana da região metropolitana de Salvador”. O prefeito de Salvador se opõe fortemente à entidade metropolitana e impede o desenvolvimento da governança interfederativa. A respeito deste caso, ver em particular: RODRIGUES, 2018, p. 323-346.



desenvolvimento da cidadania metropolitana e a consideração do fato metropolitano pelos atores locais. Segundo Malo, Carvalho e Ribeiro, a sub-representação das regiões metropolitanas no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas estaduais contribui para “a atrofia política das metrópoles”. Outro fator destacado por esses autores é a própria dificuldade de construção de uma identidade política para as metrópoles: “As cidades são territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que bloqueiam o surgimento das instituições necessárias à sua transformação em comunidades políticas” (MALO; CARVALHO; RIBEIRO, 2013, p. 293–319).

Ademais, a falta de legitimidade política está associada ao fato de as regiões metropolitanas não serem territórios de referência para a sociedade (GARSON, 2009, p. 91). Na verdade, elas não são percebidas pelos cidadãos como um espaço político, mas sim como um dado técnico. Essa concepção decorre, ao que parece, da forma como a questão metropolitana tem sido historicamente abordada no Brasil, além do modo de composição das instâncias metropolitanas. C. Lefèvre destaca o papel da identidade metropolitana, “na medida em que acreditamos que sem ela as políticas públicas e as decisões coletivas são menos legítimas no plano democrático” (LEFÈVRE, 2009, p. 81). Contudo, o Estatuto da Metrópole perdeu a oportunidade de mudar essa situação ao não impor critérios objetivos para o reconhecimento das regiões metropolitanas já instituídas.

Segundo estudos do IBGE e do Observatório das Metrópoles sobre o nível de integração dos municípios, o número de regiões metropolitanas constituídas supera em muito o de aglomerações efetivamente sujeitas à metropolização (RIBEIRO, 2014). Esse descompasso compromete a legitimidade das regiões metropolitanas, que muitas vezes só existem no papel. Por isso que esse processo de criação de regiões metropolitanas não implica uma valorização da questão metropolitana no Brasil (BALBIM et al, 2012, p. 136), mas sim uma banalização desse status metropolitano, assim como ocorre na França (FAURE, 2017, p. 637).

Até agora a escala metropolitana raramente foi levada em consideração pelas políticas setoriais nacionais brasileiras, o que reforçou a falta de legitimidade das metrópoles. A política urbana, por exemplo, que se desenvolveu muito nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), não tinha diretrizes para as regiões metropolitanas, o que explica porque os planos diretores municipais não tratam dos assuntos metropolitanos. No que diz respeito à política habitacional, apesar da prioridade dos investimentos nas regiões metropolitanas nos últimos anos, o modelo de política implementado não tem incentivado o

fortalecimento da governança interfederativa nem o desenvolvimento de uma política em escala metropolitana. Assim, as políticas setoriais – inclusive a habitacional – não levam em conta as necessidades específicas das metrópoles, o que poderia ter contribuído para o fortalecimento da legitimidade dessas unidades territoriais.

Em suma, parece evidente que a eficácia das funções públicas de interesse comum depende de um aumento da legitimidade das regiões metropolitanas, a partir da construção de sua identidade, do fortalecimento de suas instâncias e de sua autonomia. Essas são as condições para que um novo regime metropolitano seja realmente implantado, assegurando às metrópoles a capacidade para implementar, entre outras, uma política habitacional metropolitana baseada no interesse comum.

## **1.2. Os meios de ação limitados das metrópoles**

O planejamento e a implementação de funções públicas de interesse comum exigem que as regiões metropolitanas recebam recursos estáveis e de longo prazo e tenham pessoal especializado para promovê-las e para gerir essas funções de forma integrada. Hoshino e Moura sublinham que os custos relativos ao desenvolvimento do PDUI, à montagem e manutenção dos sistemas de informação, ao financiamento da estrutura técnica do estabelecimento metropolitano, à implementação das diretrizes das FPICs, entre outras ações, “requerem recursos que não existem atualmente. (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 371-392).

A dificuldade para financiar a elaboração do PDUI foi um dos fundamentos da medida provisória nº 818/2018, que desencadeou a reforma do Estatuto da Metrópole, culminando na revogação do prazo para a elaboração do referido plano. Os relatórios sobre a implantação do novo regime metropolitano nas regiões metropolitanas de Vitória e São Paulo, elaborados por equipe do IPEA, confirmam a dificuldade desse financiamento. A fim de assegurar as atividades de planejamento, a Região Metropolitana de Vitória solicitou auxílio ao Ministério das Cidades e ao Banco Mundial, mas não obteve resposta (VENERANO, 2015, p. 22). Conseqüentemente, foi necessário limitar as etapas inicialmente previstas para a elaboração do plano. Em São Paulo, foi criado um fundo de desenvolvimento para apoiar o planejamento, mas o financiamento continua sendo um tema fundamental, visto que os recursos públicos não são suficientes para financiar a implementação das funções públicas de interesse comum. (FONTES, 2017, p. 24).



O problema do *funding* metropolitano não é novo, pois muitas vezes existe um hiato entre o fluxo de capitais destinado às regiões metropolitanas e o planejamento desses territórios. A adoção do Estatuto da Metrópole marca um novo período de “planejamento sem recursos” (KLINK; STROHER, 2018, p. 235). Henrique Frota (2019) considera que o modelo de financiamento baseado em transferências voluntárias não vincula os entes federativos e não garante que eles irão de fato contribuir para o fundo metropolitano. Não consegue, portanto, assegurar a continuidade dos serviços metropolitanos que não podem ser sustentados apenas por tarifas, como é o caso da política habitacional.

Em suma, o financiamento público das regiões metropolitanas não está garantido pelo Estatuto da Metrópole, como revelaram vários estudos. Por outro lado, o investimento privado de ações metropolitanas tem sido incentivado por lei, a partir do momento em que se previu a possibilidade, para a região metropolitana, de realização de “operações urbanas interfederativas”, bem como de “parcerias público-privadas interfederativas” (art. 9º, IV e X da lei nº13.089/2015). Esses instrumentos passaram a ser frequentemente utilizados após o ajuste fiscal dos anos 1990 (KLINK; STROHER, 2018, p. 238), sendo que, até então, as operações urbanas consorciadas (OUC) eram previstas como um instrumento municipal, segundo o artigo 32 do Estatuto da Cidade. No entanto, a utilização desses instrumentos é polêmica, principalmente pela dificuldade de se garantir o interesse público nas áreas onde são implantados. Vários casos estudados revelam que eles contribuem para a gentrificação, para a flexibilização das normas de controle fundiário e para a mercantilização do espaço urbano (HOSHINO; MOURA, 2019), como analisaremos adiante. De todo modo, importante assinalar, primeiramente, os riscos que estes mecanismos de financiamento ligados à iniciativa privada representam tanto para o interesse comum como para a concretização do direito à moradia.

Todos esses meios de financiamento têm significativos limites, seja porque não asseguram a continuidade dos recursos, seja porque remetem a solução dos problemas ao setor privado, que não necessariamente se compromete com o interesse público. Como bem indicou H. Frota (2019), resta saber como será viabilizada a estrutura de governança metropolitana, com tantas atribuições, mas sem garantia de recursos públicos. A falta de determinação dos meios de financiamento da política metropolitana contribui para a fragilidade das regiões metropolitanas, o que pode comprometer a implementação das funções de interesse comum que requerem investimentos consideráveis, como a habitação. Em geral, para ser capaz de agir, as metrópoles dependem da vontade política dos entes

federativos, o que restringe consideravelmente sua autonomia e, conseqüentemente, dificulta a implantação de diretrizes metropolitanas.

Outro entrave que as metrópoles enfrentam é a necessidade de pessoal qualificado para a gestão das funções públicas de interesse comum. A elaboração e a implementação de uma política habitacional em escala metropolitana requerem a presença de uma equipe multidisciplinar e altamente qualificada, composta por arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais, advogados, além de pessoal administrativo. Essa equipe pode fazer parte de uma estrutura própria e autônoma da região metropolitana, tratando especificamente da política habitacional, ou pode compor a estrutura básica de governança interfederativa. Em qualquer caso, tal equipe é indispensável para a efetivação de uma política metropolitana de moradia.

As regiões metropolitanas criadas na década de 1970 dispunham de um órgão técnico responsável por estudos, diagnósticos e elaboração de planos metropolitanos. No entanto, devido às dificuldades de financiamento e à falta de legitimidade política, em alguns casos essas instituições têm encontrado dificuldades para desenvolver suas atividades (ROSSBACH et al, 2018, p. 96). O período de 1988 a 2000 foi marcado pela diminuição da importância dos órgãos metropolitanos, que eram vistos como resquícios da ditadura militar. A maioria das instituições metropolitanas foi suprimida ou enfraquecida. Por exemplo, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) era um órgão de apoio ao Poder Executivo do Estado do Paraná responsável pela solução dos problemas metropolitanos. Desde então, a COMEC tem passado por uma redução gradativa de seu quadro técnico e se tornou apenas um órgão executor de programas financiados pelo Estado e pela União (VACCARI, 2018, p. 70).

No que tange às novas regiões metropolitanas, criadas após 1988, a situação é ainda pior. O Estatuto da Metrópole prevê a criação de uma “organização pública com funções técnico-consultivas” como um dos elementos da estrutura básica da governança interfederativa (BRASIL, 2015). No entanto, a composição desta organização, o seu financiamento e as suas funções não são especificados pela lei. Assim, as metrópoles devem enfrentar desafios semelhantes aos vividos pelos municípios após o movimento de municipalização das políticas sociais pela Constituição de 1988, quando diversas competências foram atribuídas ao poder municipal sem que a maior parte deles tivesse capacidade administrativa suficiente para lhes assegurar. T. Farias destaca a disparidade existente entre as competências administrativas e fiscais da maioria dos municípios e sua

dependência em relação às transferências dos Estados ou da União para garantir suas atribuições constitucionais. Ele conclui que: “o ente local é uma espécie de filho desassistido do federalismo brasileiro, uma vez que detém a menor parte das receitas tributárias, apesar do grande número de atribuições constitucionais, sem falar nas carências de infraestrutura e de mão de obra qualificada.” (FARIAS, 2017, p. 249).

O Ministério das Cidades financiou uma pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos da Metrópole sobre a capacidade administrativa dos municípios no que diz respeito à política habitacional. Este estudo forneceu informações sobre as diversas realidades locais e contribuiu para o desenvolvimento da Política Nacional de Habitação. A partir dessa pesquisa houve a publicação de dois livros, coordenados por Marta Arretche, em 2007 e 2012, respectivamente: “Capacidades administrativas, déficit e eficiência na política habitacional” e “Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional”.

Os principais dados analisados referem-se à adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado em 2005. Até o início de 2012, mais de 95% dos municípios aderiram ao SNHIS; cerca de 72% instituíram um fundo local de habitação de interesse social e aproximadamente 68% dos municípios constituíram um conselho municipal de habitação de interesse social. A maioria dos municípios possui um cadastro que identifica as famílias que enfrentam problemas de moradia. No entanto, no que diz respeito ao desenvolvimento do plano local de habitação de interesse social, o resultado é menos favorável: apenas 633 municípios o apresentaram, ou seja, 11,4%. Outra dificuldade encontrada está relacionada ao órgão administrativo municipal responsável pela habitação, pois embora 70% dos municípios possuíssem estrutura específica para a gestão dos programas habitacionais, esta estava, na maioria das vezes, subordinada a outro órgão ou secretaria. As secretarias municipais que tratam exclusivamente da habitação são bastante raras (ARRETCHE, 2012, p. 8). O estudo também constatou que pertencer a uma região metropolitana tem apenas um efeito marginal na resposta dos municípios aos incentivos habitacionais do governo federal (ARRETCHE, 2012, p. 120).

A capacidade administrativa dos municípios brasileiros para promover a política habitacional é, portanto, diversa, mas os dados apresentados permitem concluir que, em geral, é bastante fraca, o que pode explicar a dependência dos programas e recursos do governo estadual e federal. A cooperação com outros entes é usual, o que prova a importância da articulação entre os diferentes níveis de governo para a implementação das políticas habitacionais (ARRETCHE, 2012, p. 136).

Esses dados evidenciam a necessidade de dotar as regiões metropolitanas de meios financeiros e técnicos e de capacidade administrativa para desenhar e administrar uma política habitacional metropolitana, caso contrário, sempre dependerão de programas nacionais, que mudam a cada governo. A fragilidade das metrópoles decorre de seus limitados meios de ação, em particular da instabilidade do financiamento das ações metropolitanas e da dificuldade de manter uma estrutura técnica adequada para implementar políticas de interesse comum. Obviamente, tudo isso prejudica a eficácia da política habitacional metropolitana. Assim, como o Estatuto da Metrópole não prevê instrumentos para superar esses obstáculos, cada região metropolitana deverá desenvolver meios para efetivar a governança interfederativa e o desenvolvimento urbano integrado. A implementação de uma política coerente e forte, capaz de fazer frente ao grande déficit habitacional e à precariedade a que estão submetidas muitas famílias nas regiões metropolitanas, passa, portanto, por superar esses obstáculos, garantindo meios adequados às regiões metropolitanas para que elas possam cumprir com suas missões e promover o interesse comum.

## **2. A difusão do urbanismo de projeto**

Os últimos anos foram marcados pela proliferação do urbanismo de projeto, que privilegia ações e projetos específicos, direcionados. Neste contexto, grandes projetos urbanos são implementados, colocando em causa o planejamento urbano tradicional, que se procura desenvolver sobre o território metropolitano. A disseminação desse urbanismo de projeto, suscetível de comprometer o planejamento metropolitano, é viabilizada pelos novos instrumentos jurídicos urbanísticos previstos e incentivados pelo Estatuto da Metrópole.

### **2.1. O planejamento posto em causa pelos grandes projetos urbanos**

O planejamento urbano deve definir diretrizes gerais para o território em questão, enquadrando as atividades que podem ser desenvolvidas a médio prazo. Estabelece um projeto de território a fim de orientar a ação do poder público, bem como dos particulares. No entanto, não é incomum que, durante sua implantação, novos projetos sejam propostos, rompendo o que estava previsto nos planos urbanísticos ou setoriais.

Esta situação deve-se a vários fatores: a mudança de governo, a criação de novos programas pela União ou pelo Estado, a organização de grandes eventos desportivos ou culturais. Além disso, desde a década de 1990, diante da crise fiscal, da globalização e da ideologia neoliberal, a ideia de que as cidades devem se promover para atrair investimentos se espalhou, tanto na França (LE GALES, 1995. p. 57-95), como no Brasil, principalmente entre os atores locais. Esta promoção passa pelo *marketing*, mas também pela realização de grandes transformações urbanas a partir de projetos específicos para determinadas áreas da cidade, a despeito do que dispõem os planos urbanísticos.

As transformações do capitalismo nas últimas décadas tiveram repercussões nas cidades e na gestão urbana: “O atual modelo de desenvolvimento – seletivo e excludente – do capitalismo impôs um modelo tão seletivo e excludente de gestão e produção do espaço urbano.” (SÁNCHEZ, 2004, p. 39-56). Nesse contexto, o urbanismo de projeto se apresenta como uma alternativa ao modelo normativo e rígido de zoneamento e plano diretor, alternativa que estimularia o desenvolvimento e colocaria a cidade no cenário mundial. Grandes projetos urbanos e parcerias público-privadas são, portanto, disseminados como referências para o planejamento urbano contemporâneo, que promoveria o desenvolvimento estratégico das cidades, especialmente das metrópoles.

Segundo Elena Brandenburg, os grandes projetos urbanos são projetos emblemáticos de infraestrutura ou operação urbana, que reúnem várias ações integradas com profundo impacto no desenvolvimento urbano. Podem relacionar-se a diferentes tipologias, como renovação de áreas industriais, portos ou centros históricos (BRANDENBURG, 2010). O exemplo de Barcelona, que se transformou para sediar os Jogos Olímpicos de 1992, é sempre citado para justificar grandes projetos urbanos e sua capacidade de atrair o interesse de investidores e desenvolver o turismo (FOULQUIER, 2018, p. 397). Carlos Vainer ressalta o papel de organismos internacionais como o Bird e a Agência Habitat na disseminação desse modelo de urbanismo no Brasil e na América Latina (VAINER, 2000, p. 75). Segundo essas organizações, em um quadro de competitividade global entre metrópoles, o sucesso das cidades na atração de investidores depende da realização de grandes projetos de renovação urbana ou grandes eventos: a cidade tornou-se não só uma mercadoria, mas também uma mercadoria de luxo (VAINER, 2000, p. 83).

Estes grandes empreendimentos urbanos põem em causa, em diversas ocasiões, o planejamento urbano ou os planos setoriais, como o da habitação de interesse social, submetendo sua eficácia aos interesses governamentais ou privados que surgem. Por exigir

novas ferramentas, a disseminação deste modelo de urbanismo, baseado em projetos, teve um impacto considerável no direito urbanístico. Como a política urbana era uma competência principalmente municipal, inicialmente foram as regras e os instrumentos usados pelos municípios que foram afetados. Porém, como veremos, o Estatuto da Metrópole tem seguido essa tendência, incentivando grandes projetos em detrimento dos documentos urbanísticos.

Desde a década de 1990, a América Latina e o Brasil passaram por um amplo processo de renovação dos centros históricos das cidades. O objetivo era desenvolver a economia local a partir dos espaços turísticos e de lazer (PAES, 2017, p. 669). Esta renovação urbana afeta não só a paisagem urbana ou a economia dos municípios, mas sobretudo os habitantes destes espaços, que, segundo Smith, estão sujeitos a uma “gentrificação generalizada”. Segundo ele, a “gentrificação como estratégia urbana global” orienta o novo urbanismo, que revitaliza espaços abandonados (SMITH, 1979, p. 538-548). Ao analisar os fatores que recentemente contribuíram para o processo de gentrificação de Paris, a geógrafa Anne Clerval destaca tanto o papel ambíguo das políticas públicas de renovação urbana e mistura social realizadas na capital francesa, quanto dos novos habitantes que se instalam em bairros da classe trabalhadora. Ou seja, as iniciativas individuais, privadas, também podem contribuir para a “gentrificação” das cidades (CLERVAL, 2013, p. 100).

No Brasil, a recuperação de locais históricos, notadamente sítios coloniais portugueses, tem sido objeto de programas governamentais, orientados pelas exigências da Unesco. Como a renovação destas zonas centrais ou portuárias se baseia na refuncionalização do turismo, dissociada das políticas habitacionais, elas privilegiam a produção de espaços exclusivos destinados às classes médias e às elites, reforçando o desenvolvimento desigual preexistente (PAES, 2017, p. 674). Além dos projetos de renovação urbana dos centros históricos, os programas nacionais de grande escala, que no passado já afetaram o planejamento urbano municipal, são suscetíveis de entravar a eficácia da política metropolitana. Como já mencionamos, o financiamento das ações metropolitanas é um dos problemas da governança interfederativa.

Devido à limitação de recursos, é compreensível que as regiões metropolitanas, assim como os municípios, aceitem o apoio da União, que é a entidade que detém a maior parte dos recursos do Brasil. A questão é que, tradicionalmente, os programas nacionais que financiam “grandes projetos urbanos” não levam em consideração os planos e documentos urbanos locais. Na verdade, a abordagem usual é que a União libere recursos para determinados



projetos com diretrizes pré-definidas e aqueles que desejam se beneficiar deles devem adaptar essas regras de urbanismo para acomodar esses projetos. A importância econômica, social e política das metrópoles faz com que elas concentrem grande parte dos recursos oriundos desses programas, o que implica na desconsideração planejamento urbano, pondo em causa os planos traçados democraticamente, bem como as políticas desenvolvidas com participação social.

Os megaeventos esportivos e culturais são um bom exemplo da modificação urbana apoiada pela União Federal. Nos últimos anos, o Brasil sediou vários eventos esportivos cuja escala exige grandes obras urbanas – os Jogos Pan-americanos do Rio em 2007, a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos do Rio 2016 – que transformaram muitas cidades brasileiras em verdadeiros canteiros de obras. Obviamente, a cidade do Rio de Janeiro foi fortemente afetada, pois sediou todos esses eventos. Mas, a Copa do Mundo estendeu esse trabalho a outros 11 municípios, todos integrando regiões metropolitanas, a maior parte deles desde a década de 1970.

Em geral, as intervenções urbanas promovidas para sediar esses eventos não foram previstas nos documentos de planejamento local e a relevância de algumas delas deve ser fortemente questionada. Por exemplo, a criação de estádios em Manaus, Cuiabá, Brasília e Natal, onde a tradição do futebol local é bastante fraca, transformou essas instalações em verdadeiros “elefantes brancos”, que mudaram a paisagem local e cuja manutenção exige diversos recursos. Por isso, o estado de Mato Grosso, responsável pela administração do estádio de Cuiabá, o utilizou como uma escola de ensino médio, onde estudam 300 pessoas. Em Brasília, o estádio construído sediou apenas 60 eventos em 2016, dos quais apenas 14 foram jogos de futebol (MENDONÇA, 2017). Esse modelo de planejamento urbano, baseado em megaeventos, favorece intervenções pontuais, em detrimento de planos para todo o território, e gera desigualdades socioespaciais (BRANDENBURG, 2010, p. 36).

Além disso, as grandes obras realizadas nas cidades-sede destes eventos e no seu entorno têm, por diversas vezes, violado ou colocado em risco o direito à moradia de algumas comunidades, que foram ameaçadas de despejo sem que o poder público lhes tenha oferecido soluções adequadas (BBC, 2013). Como bem denunciou Raquel Rolnik, ex-Relatora Especial das Nações Unidas sobre Moradia Adequada, a violação do direito à moradia no contexto dos preparativos para esses megaeventos não é novidade: o exemplo da Cidade do Cabo, na África do Sul, mostra isso bem (ROLNIK, 2015, p. 248).

Devido a esses maus precedentes, após definir as cidades-sede da Copa do Mundo de futebol de 2014 no Brasil, movimentos sociais e diversas organizações criaram os “Comitês Populares da Copa”, com o objetivo de organizar as comunidades atingidas e denunciar violações de direitos humanos e despejos forçados. Desde 2011, esses comitês foram organizados em âmbito nacional, a partir da ANCOP: Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (CAFRUNE, 2016, p. 220). Esta organização desempenhou um papel fundamental na denúncia de casos de violação de direitos, bem como no apoio à resistência das comunidades afetadas, muitas das quais saíram vitoriosas. Mesmo assim, o direito à moradia foi constantemente ameaçado nas doze cidades-sede da Copa do Mundo. A falta de informação e a ausência de diálogo com a população marcaram este processo de “limpeza urbana” voltado para o acolhimento dos turistas, conforme consta do vasto dossiê elaborado pela ANCOP (2014).

Em sua tese sobre o direito à moradia e a Copa do Mundo no Brasil, Marcelo Cafrune destaca o fato de que as obras realizadas a partir desse evento não só minaram o direito à moradia das populações mais pobres, mas também colocaram em xeque os princípios da gestão democrática da cidade e da função social da propriedade (CAFRUNE, 2016, p. 199). Além disso, ele destaca que as moradias construídas com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida serviram, em muitos casos, como alternativa aos despejos, o que ilustra o caráter ambíguo desse programa, que viabilizou o realojamento de famílias que viviam em áreas centrais para as periferias (CAFRUNE, 2016, p. 201).

Entre 2007 e 2016, o programa Minha Casa, Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aportaram inúmeros recursos aos municípios, principalmente para o desenvolvimento urbano, por meio do financiamento de obras de infraestrutura e regularização fundiária, além de construção de moradias. Mas, novamente, esses projetos não levaram em consideração as diretrizes de planejamento municipal, nem as políticas locais de habitação de interesse social, cujo desenvolvimento foi incentivado pela lei de 2005 que instituiu o SNHIS. Conseqüentemente, esses programas têm apoiado a execução de obras e a expansão urbana, em detrimento das necessidades previamente identificadas pelos documentos de planejamento urbano. O caso da região metropolitana de Curitiba é um bom exemplo disso: os municípios que mais receberam recursos para a construção de moradias de interesse social não são aqueles onde se concentrava o déficit habitacional (FIRKOWSKI; MOURA, 2014).

Ainda nesse sentido, B. Schasberg e A. Lopes destacam dois grandes projetos de escala metropolitana recentemente desenvolvidos no Estado do Rio de Janeiro: a criação do Arco Metropolitano (uma grande rodovia que passa por vários municípios) e a instalação do Comperj (Complexo Petroquímico do Estado do Rio). Apesar do desenvolvimento desses projetos ter ocorrido concomitantemente com o desenvolvimento dos planos diretores dos municípios envolvidos, não foi aproveitada a oportunidade para lançar o debate sobre estratégias metropolitanas integradas. Em virtude disso, foi necessário alterar a minuta do plano diretor do município de Itaboraí, diretamente afetado pela obra do Comperj, após ele ter sido encaminhado à Câmara Municipal para aprovação. Além disso, o zoneamento do município de Duque de Caxias foi alterado apenas um ano após a aprovação de seu plano diretor, em decorrência da construção do Arco Metropolitano.

Todos estes exemplos evidenciam o considerável impacto dos grandes projetos urbanos, modelo resultante da proliferação do urbanismo de projeto, que pode colocar em xeque o planejamento urbano, favorecendo ações pontuais do poder público, frequentemente associadas à iniciativa privada, como veremos a seguir. As demandas por moradia são então deixados de lado em nome do “desenvolvimento urbano”, dos megaeventos e dos projetos faraônicos.

## **2.2. Os instrumentos do urbanismo de projeto**

A implementação de grandes projetos urbanos se desenvolve com a participação de novos atores e requer instrumentos jurídicos adequados. A derrogação do planejamento urbano é incentivada pelos investidores privados, considerados parceiros necessários para “salvar” o poder público, fragilizado desde a década de 1990 pela crise fiscal e econômica. O desenvolvimento de parcerias público-privadas é justificado, ainda, pela possibilidade de superação das burocracias que dificultam a ação pública (SÁNCHEZ, 2004).

Inspirados por experiências estrangeiras, os municípios brasileiros começam a desenvolver instrumentos jurídicos que permitem o estabelecimento de parcerias público-privadas, no sentido amplo do termo. A maior cidade brasileira, São Paulo, está na vanguarda dessas inovações, com a criação da “operação urbana” em 1985 e a “outorga onerosa do direito de construir”, em 1995 (GUILHEN, 2014). Esses instrumentos foram incorporados à legislação nacional pelo Estatuto da Cidade em 2001.

A outorga onerosa do direito de construir, também conhecido no Brasil como “solo criado”, permite aos municípios autorizarem a construção acima do coeficiente de ocupação básico adotado ou a alteração do uso do solo, desde que o beneficiário realize uma compensação. Segundo A. Guilhen (2014, p. 147), o “*plafond légal de densité*” francês e o “*development right transfer*” de Chicago foram a inspiração para a criação da outorga onerosa no Brasil. Essa ferramenta é regulamentada pelos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, que determina, para sua utilização, a sua previsão no plano diretor. Rosângela Luft explica os fundamentos das contrapartidas exigidas dos beneficiários da outorga:

O uso da OOUC e da OOUAU também é baseado no princípio da **justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização**. No caso da OODC, a lógica é que quem constrói mais do que o Cab [coeficiente de aproveitamento básico] deve compensar a comunidade pelo benefício privado e pelo impacto que tem produzido na cidade. Nas premissas da OUA [outorga onerosa de mudança de uso], o indivíduo compensa a cidade pelo uso mais “impactante”. (LUFT, 2014, p. 104).

Ressalte-se que essas contrapartidas não são necessariamente financeiras, cabendo aos municípios defini-las. No entanto, essa liberdade tem incentivado desvios, com as outorgas muitas vezes sendo usadas como “moeda de troca para a gestão municipal” (LUFT, 2014, p. 98). Embora a previsão da utilização dessa ferramenta pelo plano diretor seja obrigatória, ela põe em causa o planejamento urbano, principalmente quando está associada a outros instrumentos, como as operações urbanas consorciadas (OUC), pois permite a derrogação das regras para o benefício de interesses privados.

As OUC “são uma espécie de parceria entre empresários privados, os interessados e a administração pública, com o objetivo de promover transformações urbanas num determinado espaço.” (LUFT, 2014, p. 108). O artigo 32, §1º do Estatuto da Cidade define a operação urbana consorciada como “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” (BRASIL, 2001).

As medidas que podem ser adotadas dentro de uma OUC, de acordo com o Estatuto da Cidade, são as seguintes: modificação dos critérios e características do parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo e alteração dos padrões de construção; a regularização de construções, reformas ou ampliações realizadas fora das normas da legislação em vigor e a concessão de incentivos às operações urbanas que utilizem tecnologias que reduzam os

impactos ambientais (BRASIL, 2001). Ressalte-se que esse dispositivo ainda deixa margem de manobra ao poder municipal, uma vez que especifica que essas medidas podem ser adotadas “entre outras”. Ou seja, esta não é uma lista exaustiva.

Em suma, este instrumento não só permite uma ampla derrogação das regras de urbanismo no perímetro onde será desenvolvida a operação, mas também é concebido e executado em parceria com investidores privados. É por isso que A. Guilhen considera que a OUC é o instrumento que melhor corresponde às parcerias público-privadas (GUILHEN, 2014, p. 136.). Rosângela Luft destaca uma particularidade das OUCs que, sem dúvida, é fonte de seu crescente sucesso:

Uma das principais características da operação urbana consorciada é a adoção de engenharia financeira especial, cuja moeda de capitalização do Município deriva da emissão antecipada de **certificados de potencial adicional de construção** (CEPAC). Os CEPACs são valores mobiliários lançados pelos Municípios e que representam o potencial construtivo que vai ser outorgado de forma onerosa dentro do perímetro da operação urbana. Eles podem ser negociados no mercado financeiro. (LUFT, 2014, p. 109).

Na verdade, a possibilidade de “autofinanciamento” das obras pela OUC é sempre anunciada para divulgar e justificar o uso desta ferramenta, considerada eficaz para a implementação de grandes projetos urbanos por compensar a falta de recursos municipais. Em princípio, os CEPACs permitiriam que os municípios recebessem imediatamente recursos que serão investidos dentro do perímetro de sua própria OUC, a fim de valorizar a área e continuar a atrair investidores. No entanto, este mecanismo de financiamento suscitou muitas críticas, notadamente quanto às consequências para o território urbano envolvido.

J. Whitaker e M. Fix alertam para o risco de especulação imobiliária financeirizada, uma vez que qualquer pessoa pode comprar esse título, seja ou não proprietário de um terreno no perímetro da OUC (FERREIRA; FIX, 2001). Com isso, o sucesso da venda dos CEPACs fica subjugado a áreas de interesse privado, o que reforça a segregação urbana, concentrando recursos e investimentos em determinadas áreas, a despeito de necessidades mais urgentes e do planejamento. Além disso, como nos alerta R. Luft: “a concentração de recursos públicos e privados em uma determinada localidade pode levar ao despejo de seus habitantes, mais particularmente das famílias de baixa renda, em função da valorização imobiliária dos imóveis” (LUFT, 2014).

O caso do Porto Maravilha, no Rio, é emblemático dos limites do financiamento da política urbana por meio de operações urbanas consorciadas, como revelam os estudos

realizados por Mariana Werneck (2019). A renovação da zona portuária do Rio de Janeiro e sua transformação em um espaço turístico e cultural têm sido objeto da maior parceria público-privada brasileira, implementada por uma OUC. Como os governos estaduais e municipais não tinham recursos suficientes para executar o projeto, o seu financiamento deveria ser realizado pela venda dos CEPACs aos investidores privados. No entanto, a venda não teve o resultado esperado, tendo sido comercializados apenas 10% dos CEPACs. Para garantir a continuidade da obra – e o interesse dos parceiros privados – o poder público municipal adquiriu esses títulos, por intermédio de uma empresa de economia mista da qual é o único sócio. Ou seja, o município assumiu os riscos e os custos da operação.

Além da OUC e da outorga onerosa do direito de construir, que favorecem a derrogação do planejamento urbano incentivando a realização de projetos em parceria com a iniciativa privada, a lei federal nº 11.079/2004 regulamentou os contratos firmados pelo poder público no âmbito das parcerias público-privadas (PPP). Ou seja, as PPPs são oficialmente reconhecidas e regulamentadas pela legislação brasileira. Podemos então falar de parcerias no sentido lato do termo, englobando as várias iniciativas de associação do poder público com o setor privado para a realização de um projeto ou obra, mas também podemos falar de parcerias em sentido estrito, que designa os contratos celebrados de acordo com a lei nº 11.079. esses contratos implicam a realização de uma licitação e, ao final, a celebração de um contrato de prestação de serviços ou de empreitada, sendo que parte do risco do contrato é assumido pelo poder público.

A lei prevê duas modalidades de PPP: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Segundo Húngaro (2016), um dos principais atrativos das PPPs é oferecer ao poder público a possibilidade de financiar a infraestrutura urbana sem comprometer a capacidade de endividamento público, muito limitada desde a lei de responsabilidade fiscal (lei complementar nº 101/2000). O primeiro caso de PPP voltado para habitação de interesse social foi desenvolvido no Distrito Federal, onde fica a capital do país, Brasília. Trata-se do projeto “Jardins Mangueiral” (RADAR PPP, 2014). Esta PPP visa à construção de um loteamento de 14 mil unidades residenciais, de interesse social, bem como a execução da infraestrutura urbana e a prestação dos serviços de operação e manutenção do empreendimento. O parceiro público doou 200 hectares de terras para a implantação do projeto e disponibilizou a relação dos beneficiários (cadastrados na Companhia Habitacional do Distrito Federal). Adicionalmente, estava prevista uma remuneração durante a execução



do contrato, para além das receitas obtidas pelo parceiro privado com a venda das unidades construídas (HÚNGARO, 2016, p. 98).

Analisando esta parceria do ponto de vista da função social da cidade, Húngaro conclui que ela apresentou diversas vantagens, como a redução do custo financeiro para o parceiro público e a disponibilização de uma boa solução habitacional para as famílias, visto que o projeto de urbanismo foi desenvolvido privilegiando a distância entre os edifícios e prevendo grandes espaços verdes. No entanto, observou que este tipo de projeto não pode garantir a implementação de uma política pública de habitação universal, uma vez que trata a habitação de forma mercantil e socialmente estratificada (HÚNGARO, 2016).

De qualquer forma, a importância desses instrumentos de financiamento da ação pública está na ordem do dia, dadas as inovações trazidas pelo Estatuto da Metrópole. Os artigos 9º, IV e X deste Estatuto estabelecem como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado “operações urbanas consorciadas interfederativas” e “parcerias público-privadas interfederativas”. Para precisar o regime aplicável às OUCs interfederativas, esta lei acrescentou um novo artigo ao Estatuto da cidade (artigo 34-A), que esclarece a forma como uma OUC interfederativa deve ser aprovada: por lei do Estado onde se situa a região metropolitana em questão. No entanto, não oferece mais detalhes sobre a implementação dessas operações, o que pode suscitar inúmeros debates entre os entes afetados. Por exemplo, a emissão de CEPACs em regiões metropolitanas parece ser um processo bastante complexo de implementar, em particular devido ao papel dos municípios no controle do uso do solo.

No que se refere às parcerias público-privadas interfederativas (PPPI), o Estatuto da Metrópole é ainda mais impreciso, apenas prevendo a possibilidade de sua constituição. C. Coelho e J. Masseran (2018, p. 1997-2019) contribuíram para a análise deste tema. Segundo eles, o regime jurídico da PPPI é semelhante ao estabelecido pela Lei Federal nº 11.079/2004, sendo a principal diferença o responsável pela celebração do contrato e pela definição de seu objeto. Com efeito, considerando a finalidade das unidades territoriais, o objeto da PPPI deve estar associado à satisfação de um interesse comum, que transcende os limites de um município. Portanto, é dentro da estrutura de governança interfederativa que serão definidos a realização e o escopo de uma PPPI. Além disso, concluem que a única modalidade de PPP aplicável às parcerias interfederativas é a concessão administrativa, não sendo possível a outorga das concessões patrocinadas, pois a titularidade dos serviços outorgados pela governança interfederativa seria de responsabilidade dos entes federativos (COELHO; MASSERAN, 2018, p. 2014). No entanto, essa parece uma conclusão precipitada, visto que

as regiões metropolitanas são responsáveis pelas funções de interesse comum, que deve prevalecer sobre o interesse local. Assim, se um serviço público é considerado de interesse comum, em princípio nada impede que ele seja prestado através de uma PPPI, se os órgãos que compõem a governança interfederativa optarem por esta modalidade de contrato para o assegurar.

Em suma, a adaptação desses instrumentos à escala metropolitana parece estimular o desenvolvimento do urbanismo de projeto e pode questionar o planejamento metropolitano, ainda em um estágio inicial, sem que se ofereça uma solução estável e de longo prazo para a questão da moradia, agravada pela metropolização. A lógica de prevalência do urbanismo de projeto sobre as regras de planejamento urbano pode, assim, ter sérias implicações para as regiões metropolitanas brasileiras, já marcadas pela fragmentação territorial, segregação social e disparidades em termos de infraestrutura urbana.

## **Conclusão**

A metropolização impõe novos desafios aos poderes locais. A coordenação de suas ações é cada vez mais necessária para resolver os problemas decorrentes da expansão urbana, da urbanização acelerada, da competição entre territórios e das desigualdades socioespaciais. A política habitacional não pode mais ser concebida e implementada ignorando a realidade metropolitana. A destinação prioritária de recursos públicos aos municípios metropolitanos não garante o desenvolvimento de uma política metropolitana. Para tanto, é imprescindível que existam estruturas responsáveis pela gestão compartilhada dessa política em todo o território metropolitano, assegurando um espaço de encontro e de tomada de decisões que vise à garantia do interesse comum e da coesão territorial. Além disso, um modelo de financiamento estável e proporcional aos desafios da grave crise urbana metropolitana é essencial para o funcionamento independente e contínuo dessa política. O estabelecimento dessa governança seria então capaz de superar os desafios de articulação dos atores locais em prol do interesse comum.

Infelizmente, o ordenamento jurídico brasileiro ainda não atingiu esse estágio, devendo a implementação de uma política habitacional metropolitana enfrentar ainda muitos obstáculos, que podem até mesmo comprometer o seu desenvolvimento. Nesse cenário de sujeição das metrópoles às questões políticas, agravado pela limitação dos meios de que dispõem, o sucesso de um projeto metropolitano não está dado. Ao contrário, essa fragilidade

das regiões metropolitanas brasileiras as torna mais dependentes dos interesses políticos e econômicos do momento, reforçados pelo desenvolvimento de ferramentas inspiradas no urbanismo de projeto. A eficácia da governança interfederativa está, portanto, ameaçada. Como o planejamento metropolitano e a implantação dessa governança são essenciais para o desenvolvimento de uma política habitacional metropolitana, podemos nos preocupar com seu futuro. No fundo, verifica-se que os desafios são tão numerosos e importantes que é urgente e imprescindível enfrentar a questão da habitação a nível territorial metropolitano.

### Referências bibliográficas

ANCOP. *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil - 2014*. Disponível em: « <https://br.boell.org/pt-br/2014/11/14/dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-brasil-2014> ». Acesso em 06 jun. 2020.

ARRETCHE, Marta (coord). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard Rodrigues. *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.

BALBIM, Renato *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. LINHARES; MENDES; LASSANCE (org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012.

BBC. *Copa pode provocar despejo de 250 mil pessoas, afirmam ONGs*. Disponível em: « [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130614\\_futebol\\_despejos\\_cm\\_bg](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130614_futebol_despejos_cm_bg) ». Acesso em: 15 jun. 2020.

BRANDENBURG, Elena Justen. *Produção e reprodução do espaço urbano: Curitiba – cidade sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014*. Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2010.

Brasil. *Anteprojeto constitucional*. Publicado no Diário Oficial de 26 de setembro de 1986. Disponível em: « <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf> ». Acesso em: 05 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei federal nº 10.257/2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: « [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm) ». Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei federal nº 13.089/2015. *Estatuto da Metrópole*. Disponível em: « [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm) ». Acesso em: 15 set. 2019.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. *Direito à moradia e a copa do mundo no Brasil: das mudanças legislativas às novas lutas urbanas*. 2016. 274 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CLERVAL, Anne. *Paris sans le peuple : la gentrification de la capitale*. Paris : La Découverte, 2013.

COÊLHO, Carolina; MASSERAN, Jorge. A parceria público-privada interfederativa como instrumento de gestão no estatuto da metrópole sob a ótica constitucionalista de repartição de competências. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1997-2019, ago. 2018.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, out./dez. 2017.

FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 5<sup>e</sup> éd. Paris : Dalloz, 2018, p. 451.

\_\_\_\_\_. La banalisation du statut de métropole. *RFDA*, 2017, p. 637.

\_\_\_\_\_. Les métropoles « et le désert français » ? *AJDA*, 2019, p. 2430.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do Cepac. *Folha de S. Paulo*, 17 de abril de 2001. Disponível em: « <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1704200110.htm> ». Acesso em: 16 ago. 2019.

FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Poder metropolitano*. São Paulo, p. 2, 11 out. 1986.

FONTES, Mariana Levy Piza. *A Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

FOULQUIER, Norbert. Les JO et le droit domanial. *RDI*, 2018.

FRANZONI, Julia Avila. *O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FROTA, Henrique Botelho. *Estatuto da Metrópole: o gargalo do financiamento*. Disponível em: « <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/> ». Acesso em: 03 ago. 2019.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GUILHEN, Adriana Jesus. *A parceria público-privada como instrumento urbanístico: O caso do município de São Paulo-SP*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2014.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392.

HÚNGARO, Luís Alberto. *Parceria público-privada municipal e a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. O Funding do Estatuto da Metrópole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamento sem Recursos? In: CARNEIRO, José Mario Brasileiro; FREY, Klaus (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

LE GALES, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, a. 45, n. 1, 1995.

LEFÈVRE, Christian. *Gouverner les métropoles*. Paris : LGDJ, 2009.

LUFT, Rosângela Marina. *Régularisation foncière urbaine d'intérêt social : le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français*. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

MALO, Isabelle; CARVALHO, Nelson; RIBEIRO, Luiz. Représentation et atrophie politiques des métropoles : le cas du Brésil. *Sociologie et sociétés*, v. 45, n. 2, Automne 2013, p. 293–319.

MENDONÇA, Renata. *Três anos após início da Copa, 'elefantes brancos' servem até de escola para reduzir prejuízo*. 2017. Disponível em: « <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40226673> ». Acesso em: 09 ago. 2019.

PAES, Maria Tereza Duarte. Gentrificação, preservação patrimonial e turismo: os novos sentidos da paisagem urbana na renovação das cidades. *Geosp – Espaço e Tempo* (Online), v. 21, n. 3, p. 667-684, dez. 2017.

RADAR PPP. *Casos práticos formação em parcerias público-privadas (PPPs)*. 2014. Disponível em: « <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201411-casos-praticos-formacao-em-ppps-conjunto-habitacional-jardins-mangueiral-distrito-federal.pdf> ». Acesso em: 14 ago. 2019.

REALE, Miguel. *Uma nova Federação*. Folha de S. Paulo, 7 de agosto de 1986.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDES e AUs à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

RODRIGUES, José. *Os municípios agora presentes em Brasília*. O Estado de S. Paulo, 20 fev. 1987.

RODRIGUES, Maria Angélica dos Santos *et al.* Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador: entre o ser e o dever ser – afirmação jurídica e controvérsia política. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília: Ipea, 2018.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSSBACH et al. O Desafio do Planejamento Metropolitano no Pacto Federativo Brasileiro. CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

SÁNCHEZ, Fernanda *et al.* Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 39-56, jul./dez. 2004. Disponível em: « [www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/107/fernanda\\_outros.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/fernanda_outros.pdf) ». Acesso em: 9 ago. 2019.

SMITH, Neil. Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, v. 45, n. 4, p. 538-548, 1979.

VACCARI, Lorreine Santos. *Moradia como função pública de interesse comum na metrÓpole de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VENERANO, Adauto Beato. *Relatório de Pesquisa*. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana da Grande Vitória. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

WERNECK, Mariana. *A falácia do Porto Maravilha: PPPs, CEPACs e o ônus para o poder público*. Disponível em: « <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/falacia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-onus-para-o-poder-publico/> ». Acesso em : 16 ago. 2019.