LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES
GEETA TEWARI
Coordenadoras
Coordinators

Prefácio
Preface
Felipe Chiarello

5ª CONFERÊNCIA ANUAL DE DIREITO URBANÍSTICO INTERNACIONAL & COMPARADO

Artigos selecionados

SELECTED PAPERS FROM ***THE FIFTH ANNUAL*** *INTERNATIONAL AND COMPARATIVE* ***URBAN LAW CONFERENCE***

Universidade Presbiteriana Mackenzie
MACK CIDADE
URBAN LAW CENTER
FORDHAM UNIVERSITY THE SCHOOL OF LAW
FORUM

5ª CONFERÊNCIA ANUAL DE DIREITO URBANÍSTICO INTERNACIONAL & COMPARADO

Artigos selecionados

SELECTED PAPERS FROM THE FIFTH ANNUAL INTERNATIONAL AND COMPARATIVE URBAN LAW CONFERENCE

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Geeta Tewari
Coordenadoras
Cordinators

Prefácio
Preface
Felipe Chiarello

5ª CONFERÊNCIA ANUAL DE DIREITO URBANÍSTICO INTERNACIONAL & COMPARADO

Artigos selecionados

SELECTED PAPERS FROM THE FIFTH ANNUAL INTERNATIONAL AND COMPARATIVE URBAN LAW CONFERENCE

Belo Horizonte
FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO
2020

© 2020 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho
Alexandre Coutinho Pagliarini
André Ramos Tavares
Carlos Ayres Britto
Carlos Mário da Silva Velloso
Cármen Lúcia Antunes Rocha
Cesar Augusto Guimarães Pereira
Clovis Beznos
Cristiana Fortini
Dinorá Adelaide Musetti Grotti
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*in memoriam*)
Egon Bockmann Moreira
Emerson Gabardo
Fabrício Motta
Fernando Rossi
Flávio Henrique Unes Pereira
Floriano de Azevedo Marques Neto
Gustavo Justino de Oliveira
Inês Virgínia Prado Soares
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Juarez Freitas
Luciano Ferraz
Lúcio Delfino
Marcia Carla Pereira Ribeiro
Márcio Cammarosano
Marcos Ehrhardt Jr.
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Ney José de Freitas
Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Paulo Modesto
Romeu Felipe Bacellar Filho
Sérgio Guerra
Walber de Moura Agra

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do *e-mail* editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

Q7 5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado: artigos selecionados = Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference / Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, Geeta Tewari (Coord.).– Belo Horizonte : Fórum, 2020.
5500 Kb; E-book

ISBN: 978-85-450-0705-0

1. Direto Urbanístico. 2. Arquitetura. 3. Urbanismo. 4. Urban Law. 5. Architecture. 6. Urban Planning. I. Pires, Lilian Regina Gabriel Moreira. II. Tewari, Geeta. III. Título.

CDD: 341.374
CDU: 349.44

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

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

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 5500 Kb. ISBN 978-85-450-0705-0.

A 5ª Conferência Anual Internacional de Direito Urbano Comparado, realizada em parceria com o *Urban Law Center*, da Universidade de *Fordham*, Nova York, e com o apoio da UN-Habitat tem como objetivo proporcionar um fórum dinâmico para que acadêmicos da área do direito possam engajar-se em diversas perspectivas internacionais, comparativas e interdisciplinares sobre a interseção entre Cidades e Direito.

A Conferência abordou tópicos do direito urbano como:

- A estrutura e funções da autoridade local e autonomia
- Governança urbana e metropolitana, finanças e economia política urbana
- Desenvolvimento econômico e comunitário
- Habitação e o ambiente construído
- Desafios enfrentados pelas cidades nos países em desenvolvimento e no Sul Global
- Migração e cidadania
- Equidade urbana, inclusão e saúde pública urbana
- Sustentabilidade, mudança climática e resiliência.

Anualmente, a Conferência busca facilitar internacionalmente a integração entre as diversas especialidades da área jurídica e dos diferentes sistemas legais para ajudar a aprofundar a compreensão do direito urbano no século XXI.

The Fifth Annual International & Comparative Urban Law Conference, held in partnership with the Urban Law Center of Fordham University School of Law in New York City, and with UN-HABITAT co-sponsorship, aimed to provide a dynamic forum for law academics to engage in diverse international, comparative, and interdisciplinary perspectives on the intersection between cities and law.

The Conference addressed topics of urban law such as:

- The structure and functions of local authority and autonomy
- Urban and metropolitan governance, finance and urban political economy
- Economic and community development
- Housing and the built environment
- Challenges facing cities in developing countries and the Global South
- Migration and citizenship
- Urban equity, inclusion and urban public health
- Sustainability, climate change and resilience.

Each year the Conference seeks to facilitate international integration between different legal specialties and different legal systems in order to help deepen the understanding of urban law in the 21st century.

SUMÁRIO

PREFÁCIO
Felipe Chiarello 21

PREFACE
Felipe Chiarello 23

INTRODUÇÃO
Nestor M. Davidson, Geeta Tewari 25

INTRODUCTION
Nestor M. Davidson, Geeta Tewari 27

A CRISE NA AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DO FATO METROPOLITANO: PROBLEMA LEGAL OU POLÍTICO?
Antônio Cecílio Moreira Pires, Raisa Reis Leão 29
1 Introdução 29
2 O interesse regional dos Estados *versus* o interesse local dos Municípios à luz do fato metropolitano 30
3 O fato metropolitano e a realidade dos municípios brasileiros: autonomia jurídica e dependência financeira 32
Conclusão 34
Referências 35

MUNICIPAL AUTONOMY CRISIS IN THE FACE OF THE METROPOLITAN FACT: LEGAL OR POLITICAL ISSUE?
Antônio Cecílio Moreira Pires, Raisa Reis Leão 37
1 Introduction 37
2 The regional interest of the States versus the local interest of the Municipalities in the light of the metropolitan fact 38
3 The metropolitan fact and the reality of Brazilian municipalities: legal autonomy and financial dependence 39
Conclusion 41
References 42

MOBILIDADE URBANA E O DESAFIO NA REGIÃO METROPOLITANA

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, He Nem Kim Seo 43

Da urbanização para a metropolização 43

Instituição da região metropolitana 45

A competência para prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros intermunicipal 47

Reflexos das decisões relativas à prestação de serviço de transporte de passageiro em municípios integrantes de regiões metropolitanas 50

Conclusão 51

Referências 52

URBAN MOBILITY AND THE CHALLENGE IN THE METROPOLITAN REGION

Lilian R. G. M. Pires, He Nem Kim Seo 55

From Urbanization to Metropolization 55

Metropolitan region constitution 56

The competence to provide the inter-municipal public passenger transportation service 58

Conclusion 61

References 62

O PROBLEMA UBER EM SÃO PAULO: DESAFIOS À GOVERNANÇA URBANA EXPERIMENTAL

Pedro C. B. de Paula, Rafael A. F. Zanatta 65

Introdução 65

1 Da regulação dos transportes à governança urbana no Brasil: uma breve revisão 69

A A construção da regulação do transporte privado em São Paulo .. 70

B Mobilidade urbana, governança urbana e empresas de redes de transporte 74

2 O problema do Uber em São Paulo: enxergar as TNCs através das lentes urbanas 78

A O processo de regulação: aprendendo com experiências anteriores 79

B Uso de mecanismos de mercado e análise de dados para promover a justiça social 83

C O desenho institucional do regulamento e o papel do CMUV..... 87
D Indo além dos passeios sob demanda: serviços de compartilhamento de bicicletas..... 92
E Desafios legais ao experimentalismo local 94
Conclusão 97
Referências..... 98

THE UBER PROBLEM IN SÃO PAULO: CHALLENGES TO EXPERIMENTAL URBAN GOVERNANCE

Pedro C. B. de Paula, Rafael A. F. Zanatta 101
Introduction..... 101
1 From transport regulation to urban governance in Brazil: a brief review..... 105
A The construction of the private transport regulation in São Paulo 106
B Urban mobility, urban governance and Transport Network Companies..... 109
2 The Uber problem in São Paulo: seeing TNCs through urban lenses 113
A The process of regulation: learning from previous experiences..... 114
B Using market mechanisms and data analytics to promote social justice..... 117
C The institutional design of the regulation and the role of CMUV . 120
D Moving beyond on-demand rides: bike-sharing services 125
E Legal challenges to local experimentalism 127
Conclusion..... 129
References..... 131

PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLANO: COMENTÁRIOS AO ACÓRDÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 607.940/DF

Vinícius Monte Custodio 135
Introdução 135
1 Competências constitucionais em matéria de Direito Urbanístico 137
2 Análise da Lei Complementar Distrital nº 710/2005 140
3 O Princípio da Reserva de Plano..... 145
Conclusão 152
Referências..... 153

PRINCIPLE OF PLAN RESERVE: COMMENTS ON THE JUDGEMENT OF EXTRAORDINARY APPEAL 607.940/DF

Vinícius Monte Custodio 157

Introduction 157

1 Constitutional competences on planning law 159

2 Legal Analysis Of The Supplementary District Law 710/2005 161

3 The principle of plan reserve 164

Conclusion 169

References 171

POR UM DIREITO URBANÍSTICO CRÍTICO A PARTIR DO SUL GLOBAL: ENSAIO EXPLORATÓRIO A PARTIR DO CASO DE SÃO PAULO, BRASIL

Julia de Moraes Almeida, Gabriel Antonio Silveira Mantelli 173

Introdução 173

1 Neoliberalismo entre o estado e o urbano 174

2 Um prefeito *empreendedor*: o caso de São Paulo (2017-2018) 175

3 O que significa pensar criticamente o direito urbanístico a partir do sul global? 178

Conclusão 179

Referências 180

TOWARDS A CRITICAL URBAN LAW FROM THE GLOBAL SOUTH: EXPLORATORY PAPER USING THE CASE OF SÃO PAULO, BRAZIL

Julia Moraes Almeida, Gabriel Antonio Silveira Mantelli 183

Introduction 183

1 Neoliberalism between the state and the city 184

2 An "entrepreneur" mayor: the case of São Paulo, Brazil (2017-2018) 185

3 What does it mean to think urban law from the global south? 188

Conclusion 189

References 189

LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ: QUESTÕES ENVOLVENDO LEIS DE ZONEAMENTO DE SÃO PAULO

Rodrigo Oliveira Salgado, Beatriz Sakuma Narita 193

Introdução 193

1 Planejamento e zoneamento em conjunto com as políticas de financiamento imobiliário 194
a) Sistema Financeiro de Habitação e a política urbana na ditadura militar 194
b) Empréstimo de crédito imobiliário na política habitacional 199
2 O zoneamento é o plano 203
a) O início do zoneamento em São Paulo 203
b) O cenário da ditadura: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e a Lei Geral de Zoneamento – 1971-72 206
c) O Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) – 2014 e 2016 209
3 Mudanças nas leis de zoneamento como instrumento de cooptação do interesse público pelo interesse do mercado imobiliário 212
a) As mudanças na Lei de Zoneamento de 1972 212
b) As mudanças na Lei de Zoneamento de 2016 213
Conclusão 218
Referências 220

THERE AND BACK AGAIN: ISSUES CONCERNING SÃO PAULO'S ZONING ACTS

Rodrigo Oliveira Salgado, Beatriz Sakuma Narita 223
Introduction 223
1 Planning and zoning in tandem with real estate financing policies 224
a Habitation Financial System and urban policy in the military dictatorship 224
b Loan of real estate credit in housing policy 229
2 Zoning is the plan 233
a The beginning of Zoning in São Paulo 233
b The dictatorship scenario: the Integrated Development Masterplan and the General Zoning Law – 1971-72 236
c The Strategic Master Plan and the Law on Land Parceling, Use and Occupancy (LPUOS) – 2014 and 2016 239
3 Changes in zoning laws as an instrument for co-opting the public interest for the interest of the real estate Market 242
a The changes in the zoning law of 1972 242
b The changes in the zoning law of 2016 243
Conclusions 248
References 249

GENTRIFICAÇÃO *VS* MORADIA ACESSÍVEL: É POSSÍVEL TER MUDANÇAS REAIS E POSITIVAS EM UM BAIRRO SEM O DESLOCAMENTO DOS RESIDENTES DE BAIXA RENDA?
Antonio Cecílio Moreira Pires, Igor Baden Powell Mendes Rosa 253
Introdução 253
Moradia acessível: uma solução possível à gentrificação 259
Habitação de Interesse Social (HIS) 261
Cota solidariedade 262
Aluguel social 263
Conclusão 267
Referências 267

GENTRIFICATION VS. AFFORDABLE HOUSING: IS IT POSSIBLE TO HAVE REAL AND POSITIVE CHANGES IN A NEIGHBORHOOD WITHOUT LOW-INCOME RESIDENTS' DISPLACEMENT?
Antonio Cecílio Moreira Pires, Igor Baden Powell Mendes Rosa 269
Introduction 269
What is gentrification and how does it happen in São Paulo 271
Affordable housing: a possible solution to gentrification 275
Social Interest Housing (HIS) 277
Solidarity Quota 278
Social housing rent 279
Conclusion 282
References 283

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E OS COMPROMISSOS EM ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA ASSUMIDOS PELO BRASIL EM SUA iNDC: AVANÇOS OU RETROCESSOS?
Mariana Mencio, Debora Sotto 285
Introdução 285
1 A iNDC Brasileira e as ações nacionais, regionais e locais de mitigação 286
2 As cidades e o Plano Nacional de Adaptação: aspectos gerais 289
3 O papel estratégico da regularização dos assentamentos informais urbanos no PNA 290
4 As Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a adaptação climática 291

5 Assentamentos informais em APPs – Colocação do problema 292
6 A regularização fundiária em APPs como *supressão legal de vegetação* – Quadro normativo de 1965 a 2006 293
7 A regularização fundiária em APPs como consequência do direito constitucional à moradia – Lei Federal nº 11.977/2009 294
8 A Medida Provisória nº 759/2016 e a Lei Federal nº 13.465/2017 – A regularização fundiária como instrumento indutor de desenvolvimento econômico – Inconstitucionalidades 297
9 Considerações finais 299
Referências 300

URBAN LAND REGULARIZATION IN PERMANENT PRESERVATION AREAS – APPS: A THROWBACK TO BRAZIL'S iNDC COMMITMENTS ON CLIMATE ADAPTION ACTIONS?
Mariana Mencio, Debora Sotto 303
Introduction 303
1 Brazil's iNDC and mitigation actions at the national, regional and local levels 304
2 Cities and the National Adaptation Plan: general aspects 307
3 The strategic role of regularizing informal urban settlements in the PNA 308
4 Permanent Preservation Areas – APPs and climate adaptation 309
5 Informal settlements in APPs 310
6 The land regularization in APPs as "legal suppression of vegetation" – legal framework from 1965 to 2006 311
7 Land regularization in APPs as a consequence of the constitutional right to housing – Federal Law n. 11.977/2009 311
8 Presidential Provisional Measure n. 759/2016 and Federal Law n. 13465/2017 – the urban land regularization as an economic development inducing tool – unconstitutionalities 314
9 Conclusions 316
References 317

POLÍTICA PÚBLICA NA RECEPÇÃO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL – CRAI (CENTRO DE REFERÊNCIA E ASSISTÊNCIA AO IMIGRANTE NA CIDADE DE SÃO PAULO)
Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, Victor Vieira Abecia Vicuña 319
Introdução 319

Brasil e o indivíduo estrangeiro 322
Proteção e estrutura aos direitos humanos 324
Defensoria Pública e seu desenho institucional 326
CRAI – Fruto da política pública municipal para migrantes 327
Conclusão 330
Referências 332

PUBLIC POLICY ON WELCOMING MIGRANTS AND REFUGEES IN BRAZIL – CRAI (REFERENCE CENTRE AND ASSISTANCE FOR IMMIGRANTS IN THE CITY OF SAO PAULO)
Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, Victor Vieira Abecia Vicuña 337
Introduction 337
Brazil and the Foreigner Individual 340
Protection and Structure to the Human Rights 341
Public Defender's Office and its Institutional Design 344
CRAI – Result of the Municipal Public Policy for Migrants 345
Conclusion 348
References 350

AS CIDADES E OS RELATÓRIOS DE SUSTENTABILIDADE: ELES SÃO REAIS?
Ricardo Pedro Guazzelli Rosario, Adriano Palharini de Araújo, Isabela Coleto, Victor Kenzo Hirokado, Giulia da Matta Nigro, Estéfani Nuñes Perez Soares, Yuji Caiani Taniguchi 355
1 Introdução 355
2 Análise de padrões 361
2.1 Padrões econômicos 361
2.2 Padrões ambientais 363
2.3 Padrões sociais 365
3 Relatórios de Sustentabilidade 369
Considerações finais 372
Referências 374
Anexo A: Indicadores econômicos 376
Anexo B: Indicadores Ambientais 378
Anexo C: Indicadores Sociais 382

THE CITIES AND THE SUSTAINABILITY REPORTS: ARE THEY REAL?

Ricardo Pedro Guazzelli Rosario, Adriano Palharini de Araújo, Isabela Coleto, Victor Kenzo Hirokado, Giulia da Matta Nigro, Estéfani Nuñes Perez Soares, Yuji Caiani Taniguchi 387

1 Introduction 387

2 Standards Analysis 392

2.1 Economic Standards 393

2.2 Environmental Standards 395

2.3 Social Standards 396

3 Sustainability Reports 400

Final Considerations 403

References 405

Annex A – Economic Indicators 407

Annex B – Environmental Indicators 409

Annex C – Social Indicators 413

DEMOCRACIA, URBANISMO E A CRISE DE IDENTIDADE DO ESTADO

André Simionato Castro, Claudia Elias Valente 417

1 Introdução 417

2 Participação democrática no contexto capitalista 419

2.1 O Estado moderno: do contratualismo à crise de identidade 420

2.2 Urbanismo em tempos de financeirização do espaço 424

3 Conclusão 427

Referências 428

DEMOCRACY, URBANISM AND THE STATE IN IDENTITY CRISIS

André Simionato Castro, Claudia Elias Valente 431

1 Introduction 431

2 Democratic participation in a capitalist context 433

2.1 The modern state: from the contractualism to the identity crisis 434

3 Urbanism and Land Financerization 438

4 Conclusion 441

References 441

SIZE MATTERS: NATIONAL IDENTITY AND THE DIGITAL TRANSFORMATION OF LOCAL GOVERNMENT

Ciarán Burke, Alexandra Molitorisová 443

I Introduction 443
II EU eGovernment Policies 444
III EU eGovernment Benchmarking 446
IV GDPR Requirements 449
V Size Matters 452
V.a France 453
V.b Ireland 455
V.c Czech Republic 456
V.d Slovakia 457
VI Responses to new data protection obligations 458
VI.a France 458
VI.b Ireland 461
VI.c Czech Republic 462
VI.d Slovakia 464
VII Cross-country comparison 465
VIII Addendum: National identity and e-Government 467

THE GLOCAL *LAW: GLOBALIZING THE LOCAL AND LOCALIZING THE GLOBE*

Na Fei 471

Introduction 471
I Global-Local Integration Beyond the Legal Area 472
II Legal Exceptionalism as a Tradition 476
A Legal Exceptionalism in Theory 478
B Legal Exceptionalism in Practice 480
III Normalizing the Global-Local Interplay 482
A Limited Efforts to Globalize Local Players 482
B Agenda to Localize the International Community: Rights and Standings of the International Community vis-à-vis Local Decisions 485
C A New Paradigm of Glocal Law 488
Conclusion 490

URBAN LAW AND AUTOIMMUNE INSTITUTIONALISM IN THREE LATIN AMERICAN CITIES
Diego Isaías Peña Porras 491
Introduction 491
1 One Region: Different Urban Systems 492
2 The Political-Administrative Structure: Its Role in Urban Development 494
2.1 Municipalization Vs Metropolisation: The Collision Between Territorial Entities with Equal Level of Autonomy 496
2.2 The Overestimated Importance of Collective Representative Institutions 498
3 Final Reflections 499
References 500

SOBRE AS COORDENADORAS 501

ABOUT THE COORDINATORS 503

SOBRE OS AUTORES 505

ABOUT THE AUTHORS 509

PREFÁCIO

A presente obra dedica-se às exposições feitas por palestrantes de diversos países durante a 5ª Conferência Anual Internacional de Direito Urbano Comparado, realizada em parceria com o *Urban Law Center* da Universidade de *Fordham* Nova Iorque, com o apoio da UN-Habitat, na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

A obra – organizada pela brilhante Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, que se debruça sobre o tema do direito urbano há anos, tanto na academia quanto no exercício da sua atividade profissional – reflete o caráter dinâmico dos temas abordados, de forma a seduzir os acadêmicos da área do direito a engajar-se em diversas perspectivas internacionais, comparativas e interdisciplinares sobre a interseção entre Cidades e Direito.

O resultado da Conferência, que pode ser acompanhado pelo leitor, traz questões urbanísticas modernas como a estrutura e funções da autoridade local e autonomia; a habitação e o ambiente construído; migração e cidadania; equidade urbana, inclusão e saúde pública urbana; sustentabilidade, mudança climática e resiliência além de temas que envolvem o direito econômico como a governança urbana e metropolitana, finanças e economia política urbana; o desenvolvimento econômico e comunitário e os desafios enfrentados pelas cidades nos países em desenvolvimento e no Sul Global.

Assim, além da especificidade do tema sobre *Urban Law*, a obra – dentro da linha de pesquisa do Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie *A cidadania modelando o Estado* e *Os limites jurídicos do Poder Econômico* – atende ao princípio da interdisciplinaridade do direito e sua integração a outras áreas do conhecimento como forma de juntar forças e atingir o objetivo único de aprofundar a compreensão do direito urbano no século XXI e ser melhor aplicado à realidade.

A obra nos apresenta, portanto, o desafio da integração das pessoas com as cidades e oferece soluções para problemas de ocupação, migração e uberização nas relações e no uso da coisa pública.

Boa Leitura!

Felipe Chiarello
Diretor da Faculdade de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

The present book is devoted to presentations made by speakers from several countries during the Fifth Annual International & Comparative Urban Law Conference, held at Mackenzie Presbyterian University, in partnership with the Urban Law Center of Fordham University School of Law and co-sponsorship of UN-HABITAT.

The work, organized by the brilliant Professor Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, Professor Nestor M. Davidson, and Associate Director of the Urban Law Center, Geeta Tewari, who have focused on themes of urban law for years, both in the academy and in the exercise of their professional activities, reflects the dynamic nature of the topics addressed, in order to seduce the academics of law to engage in diverse international, comparative, and interdisciplinary perspectives on the intersection between cities and law.

The outcome of the Conference – which can be accompanied by the reader – brings modern urbanistic issues, such as: the structure and functions of local authority and autonomy; housing and the built environment; migration and citizenship; urban equity, inclusion and urban public health; sustainability, climate change and resilience; as well as issues involving economic law such as urban and metropolitan governance, finance and urban political economy; economic and community development and the challenges faced by cities in developing countries and in the Global South.

Therefore, in addition to the specificity of the urban law theme, the work, within the research line of Mackenzie Presbyterian University Law School "Citizenship Modeling the State" and "The Legal Limits of Economic Power", complies with the principle of interdisciplinarity of law and its integration with other areas of knowledge as a way of joining forces and achieving the unique goal of deepening the understanding of urban law in the 21st century to be better applied to our reality.

The work thus presents us with the challenge of integrating people with the cities, and offers solutions to problems of occupation, migration and uberization in the relations and use of the public thing.

Enjoy your reading!

Felipe Chiarelo
Mackenzie Law School Dean.

INTRODUÇÃO

A 5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional e Comparado, organizada em colaboração com o Programa MackCidade, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo, Brasil, e UN-Habitat, faz parte de uma série de conferências anuais que o Centro de Direito Urbano da *Fordham Law* (Faculdade de Direito da Universidade *Fordham*) tem organizado desde 2014, visando a reunir acadêmicos interessados em estudos urbanos de todo o mundo. Essas conferências, que também foram realizadas em Londres, Paris, Hong Kong e Cidade do Cabo fornecem fóruns para o diálogo internacional sobre experiências e percepções legais urbanas. As conferências demonstraram que os desafios que impulsionam a interseção entre a lei e as cidades têm um surpreendente número de pontos em comum em todo o mundo, apesar das significativas diferenças socioeconômicas, políticas e culturais nos sistemas jurídicos.

Os trabalhos selecionados neste volume refletem a determinação de planejadores urbanos internacionais, advogados e líderes de políticas para elaborar cidades mais sustentáveis e inclusivas. A 5ª Conferência anual forneceu uma oportunidade única para acadêmicos jurídicos da América do Norte e da Europa envolverem acadêmicos formuladores de políticas e planejadores urbanos do Sul Global, que direcionaram suas energias para pensar criticamente sobre a lei como um catalisador para o desenvolvimento urbano. A academia brasileira de direito tem valorizado o direito à cidade – participação, igualdade e segurança, especialmente no nível do solo. Por exemplo, o corpo docente e os parceiros da Universidade Presbiteriana Mackenzie fundaram o MackCidade, um núcleo de estudos em direitos urbanos.

Nos dias que antecederam à Conferência, tivemos o privilégio de nos sentarmos em uma sala de aula com professores do Mackenzie, alunos e ex-alunos, para aprender sobre as iniciativas de planejamento estratégico do MackCidade, que vem desenvolvendo um trabalho com a comunidade de baixa renda na periferia de São Paulo. Aprendemos sobre o bairro e a comunidade e os planos de desenvolvimento criados pela equipe do MackCidade. Ao ouvir nosso parceiro falar sobre o direito à cidade e o que ele significava para essa comunidade específica, sabíamos que tínhamos a sorte de aprender com o trabalho deles.

Gostaríamos de agradecer à Professora Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, Igor Baden Powell Mendes Rosa, He Nem Kim Seo, ao corpo docente e funcionários da Universidade Presbiteriana Mackenzie, e ao nosso parceiro UN-Habitat por possibilitarem essa troca única de ideias.

Por fim, agradecemos a todos os participantes da 5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Comparado e Internacional por dois dias de estudos inspiradores e produtivos. Os trabalhos apresentados representaram perspectivas de pelo menos cinco continentes e doze cidades globais, com as questões do Brasil e do Sul Global na vanguarda.

A visão coletiva de cidadania, sob a ótica da mobilidade urbana, saúde pública e segurança, migração, estrutura de governança e outras questões-chave foi um diálogo inesquecível que certamente ajudará a moldar o futuro do direito urbano.

Nestor M. Davidson
Diretor da Faculdade de Direito *Fordham* e do *Urban Law Center*. Cadeira *Albert A. Walsh* em Direito Imobiliário, Uso do Solo, e Direito de Propriedade.
Faculdade de Direito da Universidade *Fordham*.

Geeta Tewari
Diretora Adjunta e *Fellow* do *Urban Law Center*.
Faculdade de Direito da Universidade *Fordham*.

The Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference (ICULC), hosted in collaboration with the MackCidade Program at Mackenzie Presbyterian University in São Paolo, Brazil and UN-Habitat, is part of a series of annual conferences that the Urban Law Center at Fordham Law School has hosted since 2014 to gather urban scholars from around the globe. These conferences, which have also been held in London, Paris, Hong Kong, and Cape Town, provide forums for international dialogue on urban legal experiences and insights. The conferences have demonstrated that the challenges driving the intersection of law and cities has a surprising number of commonalities globally, despite significant socio-economic, political, and cultural differences across legal systems.

The selected papers in this volume reflect the determination of international urban planners, lawyers, and policy leaders to devise more sustainable and inclusive cities. The Fifth Annual ICULC provided a unique opportunity for legal scholars from North America and Europe to engage scholars, policy-makers, and urban planners of the Global South, who have directed their energies towards critically thinking about the law as a catalyst for urban development. The Brazilian legal academy has valued the right to the city—participation, equality, and safety, especially, at the ground level. For example, Mackenzie Presbyterian University's faculty and partners founded MackCidade, an urban law and environment clinic.

In the days before the Conference began, we had the privilege of sitting in a classroom with Mackenzie Presbyterian faculty, students, and alumni, to learn about MackCidade's strategic planning initiatives for a disadvantaged, low-income settlement on the outskirts of São Paulo. We learned of the neighborhood and community, and plans for development created by MackCidade's staff. Hearing our partner speak about the right to the city and what it meant to this particular community, we knew that we were fortunate to learn from their work.

We wish to thank Professor Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, Igor Baden Powell Mendes Rosa, He Nem Kim Seo, and the faculty and staff of Mackenzie Presbyterian University, and our partner UN-Habitat for making this unique exchange of ideas possible.

Finally, we thank all of the participants of the Fifth Annual ICULC—for an inspiring and productive two days of scholarship. The presented papers represented perspectives from at least five continents and twelve global cities, with issues of Brazil and the Global South at the forefront.

The collective vision for citizenship, through the lens of urban mobility, public health and safety, migration, governance structure and other key issues, was an unforgettable dialogue that we are certain will shape the future of urban law.

Nestor M. Davidson
Faculty Director, Urban Law Center. Albert A. Walsh Chair in Real Estate, Land Use, and Property Law. Fordham University School of Law.

Geeta Tewari
Associate Director | Urban Law Fellow, Urban Law Center. Fordham University School of Law.

A CRISE NA AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DO FATO METROPOLITANO: PROBLEMA LEGAL OU POLÍTICO?

Antônio Cecílio Moreira Pires
Raisa Reis Leão

1 Introdução

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, adotou o federalismo como forma de Estado, assim entendido como uma aliança entre os entes federados, baseada em uma Constituição em que *os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia politica limitada*.[1]

O princípio basilar que norteia a repartição de competências dentro do princípio federativo é o da predominância de interesses, por meio do qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral; aos Estados, as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, em razão da expressa disposição do artigo 32, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988, acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais.

Da leitura de nossa Constituição Federal de 1988, mais precisamente dos artigos 21, 22, 23, 24, 25, 29 e 30, verifica-se que, do ponto

[1] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 1985. p. 227.

de vista estrutural, o legislador elegeu uma construção verticalizada, porém não hierarquizada, e fundada na predominância de interesses. E, mais, de modo inédito, elevou o Município à categoria de ente federado atribuindo-lhe um plexo robusto de competências.

A autonomia municipal – recentíssima, portanto, em nosso ordenamento – encontra, ainda, obstáculos para sua efetivação, seja à luz da competência dos demais entes da Federação, sobretudo dos Estados, bem como da própria limitação orçamentária e técnica que assola as cidades do país, as quais, em sua maioria são pequenas, não possuindo mais do que 20 mil habitantes.

2 O interesse regional dos Estados *versus* o interesse local dos Municípios à luz do fato metropolitano

As competências de cada uma das unidades federativas no Brasil foram traçadas em razão do primado do interesse, somado ao critério da territorialidade: a União tem interesse geral; os Estados, interesse regional; o Distrito Federal, interesse regional e local; e o Município, interesse local.

A inteligência do art. 30, inciso V, da Constituição Federal sustenta-se no princípio da subsidiariedade, pelo qual todos os serviços dotados de um interesse tipicamente local, e que possam ser prestados de forma adequada pelo Município serão prestados pelo ente federativo em questão.[2]

Entretanto, impende, pois, trazer o conceito de interesse local. Para tanto, e examinando o dispositivo constitucional, verifica-se que o legislador constitucional omitiu-se de ofertar qualquer definição daquilo que pode ser entendido como interesse local, dando, assim, uma elasticidade ao aludido comando constitucional.

O interesse local não deve ser visto como algo estático, na medida em que as atividades públicas, genericamente consideradas, são alteradas através do tempo e do espaço, em razão dos mais diversos fatores, tais como as necessidades da sociedade e do desenvolvimento tecnológico.

Disso deflui que o interesse local, intrinsecamente, tem um elemento dinâmico que o faz ser alterado em lapsos temporais determinados por fatores sociais e tecnológicos.

---

[2] BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios, *Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico* – RDAE, n. 11, 2007. p. 10.

A despeito do dinamismo do conceito, o fato é que existem serviços que, em razão de determinados condicionantes, se configuram como de interesse prevalentemente local, a atrair exclusivamente a competência dos Municípios.

Paralelamente a isso, existem outros diversos serviços que não são de interesse de um único Município, mas de interesse comum de um conjunto de Municípios, atraindo assim atuação do Estado, nos termos do art. 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

Alaôr Caffé Alves nos ensina que, em verdade, os Estados e Municípios são os titulares do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum, devendo, em conjunto, criar as condições para a organização desses serviços. Vale dizer que o Estado deverá criar mecanismos aptos a permitir efetivamente a participação dos Municípios para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse.[3]

Noutras palavras, o Estado não poderá, de forma solitária e individual, gerenciar as funções públicas consignadas como de interesse comum. Em última análise, a titularidade e gerenciamento das denominadas funções públicas de interesse comum serão partilhadas entre Estado e Municípios.[4]

Trata-se de uma consequência ao fato metropolitano que decorre da aglomeração de áreas urbanas em torno de um município maior, eliminando as áreas rurais e fazendo surgir, entre os municípios, uma área urbana única, que passa a exigir a integração dos serviços municipais.[5]

Por vezes, os Municípios, de forma isolada, não são capazes de prestar os serviços necessários, ensejando, a título de solução mais adequada, a colaboração do Estado, enquanto autoridade regional. Cumpre-nos assinalar que é nesse fato que reside a transição entre o interesse local do Município para o interesse regional do Estado, em razão do fato metropolitano que impinge a adoção de uma solução compartilhada entre os integrantes da região metropolitana.

Nessa situação, não se concebe a prestação do serviço de forma egoística e independente pelos Municípios, sobretudo porque, referido

---

3 Alves, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo* – Edição Especial em Comemoração aos 10 anos da Constituição Federal por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Setembro 1988. p. 2.

4 Esse, aliás, foi o entendimento do STF, ao julgar a ADIN 2.809/RS.

5 TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 24. ed. Malheiros, 2012. p. 115.

serviço – agora de interesse comum, não mais local – poderá impactar os municípios limítrofes e deverão ser prestados de forma conjugada, a assegurar a melhor satisfação das necessidades pessoais.

3 O fato metropolitano e a realidade dos municípios brasileiros: autonomia jurídica e dependência financeira

Em que pese ser possível reconhecer a necessidade de gestão compartilhada entre Estado e Municípios para execução de determinados serviços públicos, há que se ter claro que o constituinte consagrou o Município com competências robustas, capazes de cuidar e gerir seu território, de modo que não é possível supor o completo esvaziamento da competência municipal apenas em razão da instituição de uma região metropolitana.

Para conseguir efetivamente exercer sua competência, mais do que um dispositivo na Constituição Federal, é preciso que o Município tenha hábeis instrumentos e recursos para consecução de seus interesses.

Nesse ponto, a Constituição Federal parece ter tomado o cuidado de revestir os Municípios brasileiros com autonomia política, administrativa e financeira.

Autonomia política é a capacidade de auto-organização, por meio da elaboração de seu próprio diploma político-jurídico: a denominada Lei Orgânica Municipal, em que são instituídos direitos e deveres e partilhadas competências locais, desde que dentro dos limites estabelecidos pelas constituições Federal e Estadual. Essa autonomia abarca, ainda, a prerrogativa de a população local eleger seus representantes políticos para o Poder Legislativo e o Poder Executivo municipais.

Já a Autonomia administrativa é a capacidade de gestão dos negócios locais pelos representantes eleitos pela população local, sem interferências da União ou dos Estados, cabendo unicamente ao próprio município organizar seus serviços públicos e ordenar seu território.

A capacidade de instituir e arrecadar seus tributos e administrar seu orçamento é a denominada autonomia financeira municipal. Essa autonomia é pressuposto básico para o exercício das demais, uma vez que a gestão do município depende da disponibilidade de recursos financeiros.

Segundo a Constituição Federal, os recursos financeiros dos Municípios advêm de arrecadação própria (art. 156), de repasses da União e dos Estados (arts. 153, 158 e 159). Ao prever essas fontes próprias

de arrecadação, a Constituição pretendeu assegurar ao Município recursos financeiros necessários para a consecução autônoma de suas competências.

Em linhas gerais, as maiores fontes de arrecadação própria dos Municípios advêm da cobrança do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), do ISS (Imposto sobre Serviços) e do ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários entre pessoas vivas).

Todavia, importa ressaltar que a previsão constitucional da competência para instituir e arrecadar tributos não assegura a plena autonomia financeira. Em 2016, aproximadamente 81,7% das cidades brasileiras não geraram nem 20% de suas receitas, reflexo da crônica dependência das transferências federais e estaduais.[6]

Esses repasses externos acabam por não revelar verdadeiramente o nível de capacidade financeira dos municípios, porque a manutenção de sua estrutura político-administrativa é essencialmente custeada por outros entes da federação. A ampla insuficiência orçamentária dos municípios brasileiros parece contradizer sua plena autonomia.[7]

Uma das razões para essa dependência externa decorre das próprias características das cidades brasileiras. O Brasil é um país composto predominantemente por municípios de pequeno porte. Para se ter ainda mais claro, em termos numéricos, segundo informações recentes do IBGE[8] em 2017 o Brasil tinha aproximadamente 207,7 milhões de habitantes vivendo nos 5.570 municípios brasileiros. Dentre a população brasileira, 56,5% vivem em apenas 5,6% dos municípios (310), com mais de 100 mil habitantes; apenas 42 municípios concentram população superior a 500 mil habitantes e cerca de 68,3% dos municípios possui menos de 20 mil habitantes e abriga apenas 15,5% da população do país.

Ou seja, a maioria esmagadora das cidades brasileiras é pequena e apresenta arrecadação ínfima para fazer frente a todas as suas missões, dentre as quais destacamos: gestão dos resíduos sólidos e recursos hídricos; saneamento básico; transporte coletivo de passageiros; planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, dentre outros.

A dependência financeira dos municípios de pequeno porte representa uma parcela do problema enfrentado por eles, porém, outro

---

6 ANDRADE. Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos Municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. *Revista Espaço Acadêmico*. n. 185. 2016.

7 *Idem*.

8 Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html.

fator que deve ser considerado é a falta de estrutura e de capacitação do corpo técnico dos municípios brasileiros. Muitas vezes os servidores públicos municipais apresentam qualificação baixa, muitos sequer possuem ensino superior.

Apesar da baixa qualificação, a despesa com pagamentos de servidores públicos é o grande responsável pela despesa municipal, porém apenas 83 municípios geram receitas suficientes para pagar seus funcionários.[9]

Diante da combinação desses dois fatores: altas despesas e a baixa capacidade de arrecadação por parte do município, menos de 10% da receita líquida dos municípios foi efetivamente destinada aos investimentos na cidade. Isso significa que os investimentos em educação, saúde e infraestrutura urbana ficaram à margem do orçamento municipal, cada vez mais comprometido com as despesas com funcionalismo público.[10]

Conclusão

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elevou o município à categoria de ente federado. As competências de cada uma das unidades federativas foram traçadas em razão da predominância de interesses: a União tem interesse geral; os Estados, interesse regional e o Município, interesse local.

Apesar de a Constituição ter dotado o município de autonomia política, administrativa e financeira, grande parte dos municípios, ainda nos dias de hoje, permanece dependente de transferências de verba pela União e pelos Estados, porque não consegue arrecadar, por meios próprios, verba suficiente para cobrir suas despesas.

O que se vê, em grande maioria dos casos, são municípios que, apesar de serem legitimados para exercer as competências mais importantes no âmbito de uma cidade, se afastam do seu compromisso, seja por falta de recursos financeiros, seja por falta de inabilidade de seus agentes públicos, por questões técnicas ou questões políticas.

Em razão do fato metropolitano torna-se imperiosa a adoção de uma gestão compartilhada dos serviços de interesse comum entre Estados e Municípios. O desafio atualmente enfrentado é justamente a compatibilização dessa gestão, considerando: de um lado a autonomia

[9] FIRJAN. Disponível em: http://www.firjan.com.br/ifgf/destaques. Acesso em: 13 jun. 2018.
[10] *Idem*.

municipal consagrada na Constituição Federal e, de outro, a dependência financeira de grande parte dos municípios brasileiros.

O sucesso da autonomia municipal passa pelo enfrentamento da questão da independência financeira, qualificação de seus funcionários, e, principalmente, do entendimento da dimensão do interesse público, bem-estar da população, transparência nas ações e democracia.

Referências

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo* – Edição Especial em Comemoração aos 10 anos da Constituição Federal por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado. 1988.

ANDRADE. Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos Municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. *Revista Espaço Acadêmico*. n. 185. 2016

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico* – RDAE, n. 11, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 1985.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24. ed. Malheiros. 2012.

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

PIRES, Antônio Cecílio Moreira; LEÃO, Raisa Reis. A crise na autonomia municipal em face do fato metropolitano: problema legal ou político?. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanistico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 29-35. ISBN 978-85-450-0705-0.

MUNICIPAL AUTONOMY CRISIS IN THE FACE OF THE METROPOLITAN FACT: LEGAL OR POLITICAL ISSUE?

Antônio Cecílio Moreira Pires
Raisa Reis Leão

1 Introduction

The political-administrative organization of Brazil comprises the Union, the States, the Federal District and the Municipalities. The Federal Constitution in force, enacted in 1988, adopted federalism as a form of State, understood as an alliance between the federated entities, based on a Constitution where "*States that join the federation lose their sovereignty at the moment of entry, while preserving, however, a limited political autonomy*" (DALLARI, 1985, p. 227).

The basic principle guiding the distribution of competences within the federative principle is that of the predominance of interests, by means of which the Union will be responsible for those matters and questions of predominance of the general interest, the States the matters of predominant regional interest and the municipalities subjects of local interest. In relation to the Federal District, due to the express provision of article 32, paragraph 1 of the Federal Constitution of 1988, state and municipal powers are generally accumulated.

From the reading of our Federal Constitution of 1988, more precisely from Articles 21, 22, 23, 24, 25, 29 and 30, it is verified that, from a structural point of view, the legislator elected a vertical but not hierarchical construction, and based on the predominance of interests. And, moreover, in an unprecedented way, it elevated the Municipality to the category of federated entity giving it a robust plexus of competences.

The municipal autonomy – very recent, therefore, in our planning, still finds obstacles to its effectiveness, whether in light of the competence of other entities of the Federation, especially of the States, as well as the budgetary and technical limitation that devastate the cities of the country, the most of which are small, with no more than 20 thousand inhabitants.

2 The regional interest of the States versus the local interest of the Municipalities in the light of the metropolitan fact

The competencies of each of the federal units in Brazil have been traced due to the primacy of interest, together with the criterion of territoriality: The Union has a general interest; States, regional interest; the Federal District, regional and local interest; and the Municipality, local interest.

The intelligence of art. 30, item V of the Federal Constitution is based on the principle of subsidiarity, whereby all services with a typically local interest and that can be adequately provided by the Municipality, shall be provided by the federative entity in question (BARROSO, 2007, p. 10).

However, it is therefore necessary to bring the concept of local interest. To do so, and by examining the constitutional provision, it is clear that the constitutional legislator has failed to offer any definition of what can be understood as local interest, thus giving an elasticity to the aforementioned constitutional command.

Local interest should not be seen as something static, as public activities, generally considered, are changed through time and space, due to a variety of factors, such as the needs of society and technological development.

From this it emerges that local interest intrinsically has a dynamic element, which causes it to be changed in temporal lapses determined by social and technological factors.

Despite the dynamism of the concept, the fact is that there are services that, due to certain determinants, are configured as being of predominantly local interest, attracting exclusively the competence of the Municipalities.

Parallel to this, there are several other services that are not of interest to a single Municipality, but of common interest of a set of Municipalities, thus attracting State action, under the terms of art. 25, paragraph 3, of the Federal Constitution.

Alaôr Caffé Alves teaches us that, in fact, States and Municipalities are the holders of the exercise of competences related to public functions of common interest and should together create the conditions for the organization of these services. It is worth to say that the State should create mechanisms able to effectively allow the participation of the Municipalities to decide on the regional subjects that, in the last instance, are also of their interest (CAFFÉ, 1988, p. 2).

In other words, the State cannot, in a solitary and individual way, manage the public functions assigned to it as being of common interest. Ultimately, ownership and management of so-called public functions of common interest will be shared between the State and Municipalities.[1]

This is a consequence of the metropolitan fact that results from the agglomeration of urban areas around a larger municipality, eliminating the rural areas and giving rise, between the municipalities, a unique urban area, which now requires the integration of municipal services (TEMER, 2012, p.115).

Sometimes, the municipalities, in isolation, are not able to provide the necessary services, providing, as a more adequate solution, the collaboration of the State as a regional authority. It should ¾ pointed out that it is in this fact that the transition between the local interest of the Municipality and the regional interest of the State, due to the metropolitan fact, impinges on the adoption of a shared solution among the members of the metropolitan region.

In this situation, the provision of the service in an egotistical and independent way by the Municipalities is not conceived, especially since this service – now of common interest, no longer local – can impact the neighboring municipalities and should be provided in a joint way, to ensure the best satisfaction of personal needs.

3 The metropolitan fact and the reality of Brazilian municipalities: legal autonomy and financial dependence

Although it is possible to recognize the need for shared management between State and Municipalities for the execution of certain public services, it must be made clear that the constituent party established the Municipality with robust skills capable of managing and managing its territory, so that it is not possible to suppose the complete

[1] This was the understanding of the STF, in judging ADIN 2.809/RS.

emptying of municipal competence only because of the establishment of a metropolitan region.

In order to effectively exercise its competence, more than a provision in the Federal Constitution, it is necessary that the Municipality has skillful tools and resources to achieve its interests.

At this point, the Federal Constitution seems to have taken care to cover Brazilian municipalities with political, administrative and financial autonomy.

Political autonomy is the capacity for self-organization, through the elaboration of its own political-legal diploma: the so-called Municipal Organic Law, in which rights and duties are instituted and shared local competences, provided that within the limits established by Federal and State. This autonomy also covers the prerogative of the local population to elect its political representatives to the Legislative Branch and to the municipal Executive Branch.

Administrative autonomy is the capacity to manage local businesses by representatives elected by the local population, without interference from the Union or from the states, and it is up to the municipality itself to organize its public services and order its territory.

The ability to institute and collect their taxes and manage their budget is the so-called municipal financial autonomy. This autonomy is a basic assumption for the exercise of the others, since the management of the municipality depends on the availability of financial resources.

According to the Federal Constitution, the financial resources of the Municipalities come from own collection (article 156), transfers from the Union and from the States (articles 153, 158 and 159). In predicting these own sources of collection, the Constitution intended to provide the Municipality with the financial resources necessary for the autonomous achievement of its competencies.

In general terms, the major sources of collection of the Municipalities come from the collection of IPTU – Property Tax and Urban Territory, ISS – Tax on Services and ITBI – Tax on Real Estate Transmission among living persons.

However, it should be noted that the constitutional provision of the power to institute and collect taxes does not ensure full financial autonomy. In 2016, approximately 81.7% of Brazilian cities did not generate 20% of their revenues, reflecting the chronic dependence on federal and state transfers (ANDRADE, 2016).

These external transfers do not really reveal the level of financial capacity of the municipalities, because the maintenance of their political-administrative structure is essentially funded by other entities of the

federation. The large budgetary insufficiency of Brazilian municipalities seems to contradict their full autonomy (ANDRADE, 2016).

One of the reasons for this external dependence stems from the very characteristics of Brazilian cities. Brazil is a country composed predominantly of small municipalities. To be even more clear, in numerical terms, according to recent IBGE information in 2017, Brazil had approximately 207.7 million inhabitants living in the 5,570 Brazilian municipalities. Among the Brazilian population, 56.5% live in only 5.6% of the municipalities (310), with more than 100 thousand inhabitants; only 42 municipalities have a population of more than 500 thousand inhabitants and 68.3% of the municipalities have less than 20 thousand inhabitants and only have 15.5% of the country's population (IBGE, 2017).

That is, the overwhelming majority of the Brazilian cities are small and have a small collection to meet all their missions, among which we highlight: solid waste management and water resources; basic sanitation; collective transport of passengers; planning and control of the use, of the parceling and the occupation of the urban ground, among others.

The financial dependence of small municipalities represents a part of the problem they face, but another factor that must be considered is the lack of structure and training of the technical staff of the Brazilian Municipalities. Often municipal public servants have low qualifications, many do not even have higher education.

In spite of the low qualification, the expense with payments of public servants is the big one in charge of the municipal expense, however only 83 Municipalities generate enough revenue to pay its employees (FIRJAN, 2018).

Due to the combination of these two factors, high expenses and the low collection capacity of the Municipality, less than 10% of the Net Revenue of the Municipalities was effectively destined to investments in the city. This means that investments in education, health and urban infrastructure have been marginalized by the municipal budget, which is increasingly compromised by public sector expenditures (FIRJAN, 2018).

Conclusion

In Brazil, the Federal Constitution of 1988 elevated the Municipality to the category of federated entity. The competences of each one of the federative units have been traced because of the predominance of interests: The Union has a general interest; the States, regional interest and the Municipality, local interest.

Although the Constitution has provided the Municipality with political, administrative and financial autonomy, most municipalities still remain dependent on transfers of funds by the Union and the States, because it cannot raise enough money to cover your expenses.

What is seen, in most cases, are Municipalities that, despite being legitimated to exercise the most important competences within a city, deviate from their commitment, be it due to lack of financial resources or lack of inability of them for technical or political reasons.

Due to the metropolitan fact, it is imperative to adopt a shared management of services of common interest between States and Municipalities. The challenge currently faced is precisely the compatibility of this management, considering: on the one hand the municipal autonomy enshrined in the Federal Constitution and, on the other, the financial dependence of most Brazilian municipalities.

The success of municipal autonomy involves confronting the issue of financial independence, qualification of its employees, and especially the understanding of the dimension of public interest, well-being of the population, transparency in actions and democracy.

References

ALVES, Alaör Caffe. *Regiões Metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro*. 1988.

ANDRADE. Mário Cesar da Silva. *Dependência financeira dos Municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica*. Revista Espaço Acadêmico. n. 185. 2016

BARROSO, Luís Roberto. *Saneamento básico competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico–RDAE, n.11, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 1985.

FIRJAN. Available at: http://www.firjan.com.br/ifgf/destaques/. Access in: 13 jun. 2018.

IBGE. Available at: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br. Access in: 13 jun. 2018.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24. ed. Malheiros. 2012.

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

PIRES, Antônio Cecílio Moreira; LEÃO, Raisa Reis. Municipal autonomy crisis in the face of the metropolitan fact: legal or political issue? *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 37-42. ISBN 978-85-450-0705-0.

MOBILIDADE URBANA E O DESAFIO NA REGIÃO METROPOLITANA

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
He Nem Kim Seo

Da urbanização para a metropolização

No Brasil, a partir da década de 30, a industrialização ganhou força e, como consequência, o eixo populacional da área rural migra para a área urbana, resultando em um expressivo processo de urbanização desordenado e desorganizado.

As cidades cresceram sem planejamento ou controle criando distanciamentos e exclusões, atualmente e de acordo com dados recentes do IBGE, não obstante 60% dos municípios brasileiros possuírem classificação de rurais, a população urbana se aproxima de 80%.[1]

Essa urbanização[2] e adensamento do território provocou a junção do tecido urbano e resultou no que denominamos fato metropolitano.[3]

---

1 Relatório: Na tipologia proposta neste estudo, vemos que 76,0% da população brasileira se encontra em municípios considerados predominantemente urbanos, correspondendo somente a 26,0% do total de municípios. A maior parte dos municípios brasileiros foi classificada como predominantemente rural (60,4%), sendo 54,6% como rurais adjacentes e 5,8% como rurais remotos. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/rural_urbano. Acesso em: 10 jun. 2018, às 15h15.

2 Emprega-se o termo *urbanização* para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento de cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. Vide SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000, *passim*.

3 O fato metropolitano se consolidou e, decorrente disso, a complexidade da vida coletiva nas metrópoles se mostrou cada vez mais antagônica, na medida em que produziu riqueza e acirrou desigualdades. A junção do tecido urbano alterou conceitos pré-definidos das

Os limites de espaço, de serviços, de elementos econômicos e culturais são inexistentes e se consolidam as metrópoles.[4] No Brasil existem hoje 38 Regiões Metropolitanas e estas congregam 444 municípios.

A ausência de planejamento consolidou uma realidade urbana desigual e os benefícios da urbanização não se apresentaram de forma isonômica no território. A realidade que se desenhou foi terreno fértil para o surgimento da defesa do meio urbano, a respeito dessa questão já registramos o quanto segue:

> Deste modo, surgiu uma luta em defesa do direito à cidade, à habitação digna, ao transporte e aos demais serviços públicos de qualidade. Isso tanto é verdade que em janeiro de 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com o objetivo de "reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades".
> A sociedade civil se organiza registrando sua crítica e denúncia do quadro de desigualdade social. Essa nova ética social politiza a discussão sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve ser um direito a todos os seus moradores e não uma restrição a apenas alguns, ou aos mais ricos. A bandeira da reforma urbana se consolida não somente na perspectiva da articulação e unificação dos movimentos sociais por meio de uma plataforma urbana que ultrapassa as questões locais e abrange as questões nacionais, mas também na crítica da desigualdade espacial, da cidade dual.[5]

Essa pauta de reivindicações da sociedade organizada ganhou força e a Constituição Federal de 1988 dedicou um Capítulo da Política

---

municipalidades, quais sejam: (i) limite territorial; (ii) serviços públicos com abrangência restrita e delimitada; (iii) separação econômica e cultural. Nesse contexto, surgiu a realidade urbanística denominada *região metropolitana* e com ela os grandes dilemas do planejamento urbano metropolitano, que envolve várias questões de difícil solução, tais como espaço entre municípios conurbados, mobilidade, proteção de mananciais, qualidade de vida e outros tantos. PIRES, Lilian R.G.M. Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

[4] Tania Maria Fresca averba: "Metrópole é um termo marcado por diferentes conceitos e abordagens, que vem sendo discutido por diferentes autores e teorias desde o final do século XIX. Marcado pela polissemia, apresenta diferentes interpretações no último século, denotando tratar-se de um objeto que é fluido no tempo e espaço". Uma discussão sobre o conceito de metrópole. *Anpege – Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia*, Dourados-MS, v. 7, n. 8, 2011, p. 31.

[5] PIRES, Lilian R. G. M; PIRES, A. C. M. Estado e Mobilidade Urbana, artigo na obra Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade, coordenado pelos mesmos autores, publicada em 2016. Disponível em: http://cidadeemmovimento.org/wp-content/uploads/2016/10/Mobilidade-Urbana-Desafios-e-Sustentabilidade.pdf.

Urbana,[6] cuja finalidade é ordenar o desenvolvimento das cidades garantindo a satisfação dos interesses coletivos e individuais dos habitantes, com o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o desenvolvimento das funções sociais da propriedade.

Em 2001 foi editado o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, legislação que redefine a função social da propriedade e cria instrumentos que possibilitam intervenção no desenvolvimento urbano. Mais tarde a Lei Federal nº 12.587/2012 instituiu a Política Nacional da Mobilidade Urbana e a Lei Federal nº 13.089/2015 trouxe o Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas.

Instituição da região metropolitana

A Constituição Federal de 1988 criou um federalismo de cooperação, estabelecendo competências para União, Estados e Municípios. No que diz respeito ao tratamento das peculiaridades regionais definiu competência aos Estados-Membros para instituir e organizar as regiões metropolitanas. O artigo 25, parágrafo 3º assim está disposto:

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
> §3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por

[6] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
§3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I – parcelamento ou edificação compulsórios;
II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

> agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A criação da região metropolitana, que sempre será por Lei Complementar de iniciativa do Estado-Membro, tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Lembrando que a Região Metropolitana não é entidade política autônoma e possui função executiva e administrativa.

Materializando-se o interesse comum, a criação da Região Metropolitana é obrigatória, a inclusão dos municípios é compulsória e não há direito de retirada.[7] Essa obrigatoriedade não colide com a autonomia municipal, inclusive o STF já se posicionou sobre a questão no julgamento da ADI 1842/RJ:

> A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. *O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal*. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (grifos nossos)[8]

Evidente que o denominado interesse comum ou regional não é nem poderia ser privativo do município ou do estado.

---

[7] ADI nº 1841/RJ, Relator Ministro Carlos Veloso, DJ 29/02/2002; ADI n. 796/ES, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ 17/12/1999.

[8] ADI 1842/RJ. Relator Ministro Luiz Fux. Redator Gilmar Mendes. DJ 13/09/2013. Ementário 2701. Tópico 3.

Alaôr Caffé ensina:

> Estas funções compreendem também, por sua natureza, o interesse local dos municípios metropolitanos, o que justifica a participação destes nas decisões sobre sua organização planejamento e execução. Por isso essa questão não pode ser solucionada adequadamente dentro do quadro institucional tradicional. O interesse metropolitano não é especificamente (privativamente) local, estadual ou nacional, mas refere-se a todos eles ao mesmo tempo (reclamando legislação condominial).[9]

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 10, determina que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento integrado. Assim as obrigações de gestão da organização dos serviços comuns metropolitanos envolvem planejamento, controle, fiscalização e execução.

Aqui não vamos discutir as formas possíveis dessa organização,[10] mas apresentamos a competência para criá-la, quando o fato metropolitano se consolida e impõe a organização dos serviços comuns.

Não obstante a recente edição do estatuto da Metrópole, a realidade brasileira esbarra nas discussões relativas às competências dos municípios centradas no interesse local. Dessa tensão o resultado é uma inércia na resolução de problemas que afligem o cidadão e resultam em ausência de eficiência no tratamento com serviços prestados.

Como recorte exemplificativo, apresentamos o serviço de transportes coletivo de passageiros.

A competência para prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros intermunicipal

O serviço de transporte coletivo de passageiros foi qualificado como serviços públicos de caráter essencial, nos termos do inciso V do art. 30 da Constituição Federal; em assim sendo, esta qualificação cria obrigação da prestação.

Para Vitor Rhein Schirato, essa qualificação independe se o serviço é municipal ou regional, eis que a atividade material é a mesma. A partir

---

9 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, set./1998, *passim*.

10 Solução foi proposta na tese de doutoramento: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana*: governança como instrumento de gestão compartilhada. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

do momento em que se tem incontroverso que o transporte coletivo de passageiros é um serviço público, tem-se uma consequência jurídica fundamental que é a obrigatoriedade de sua prestação (ou, no mínimo, de sua garantia) pelo Estado.[11]

Conforme a determinação constitucional, estabelecida pelo artigo 175, os serviços públicos devem ser prestados ou, no mínimo, garantidos pelo Estado. No Brasil essa afirmação não é suficiente para se identificar qual a pessoa responsável pela prestação do serviço público, na medida em que o rol de atividades é repartido entre entes federativos, cuja divisão está fundada na predominância de interesse.

Celso Bastos averba que a cada ente federativo caberá a prestação do serviço de transporte de sua jurisdição:

> a partilha de competências desemboca num modelo de repartição que se incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte Federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se por este mesmo caminho à mesma conclusão: ao Município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local ou Municipal.[12]

O art. 22, IX e XI da Constituição Federal confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes: trânsito e transporte. Além disso, a Constituição Federal, no art. 21, XII, 'e', afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros.

O art. 30, V, faz referência expressa à competência municipal para o transporte coletivo local: *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial*.

O Estado tem competência remanescente para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções

---

[11] SCHIRATO, Vitor Rhein. A prestação de serviços públicos de transporte coletivo nas Regiões Metropolitanas. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, set./out. 2013. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=96717.

[12] BASTOS, Celso Bastos. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Politica*, n. 5. Revista dos Tribunais, p. 169.

públicas de interesse comum, artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

Assim, no momento em que se identifica a necessidade de solução para interesses comuns, a criação da região metropolitana é media que se impõe. Portanto, o fato metropolitano cria serviços que transcendem o limite territorial demarcador da competência dos Municípios. Marcos Juruena Villela Souto averba:

> em algumas situações, a divisão espacial descentralizada da prestação desses serviços, afetos que se encontram, por disposição expressa, às municipalidades, poderia causar inconvenientes insuperáveis pelos Municípios, isoladamente, ainda mais se contemplados os Estados-membros, em que se concentram grandes densidades populacionais, gerando uma interpenetração econômica entre municípios limítrofes, chegar-se-ia, inelutavelmente, à conclusão de que, em vez de prestar, adequadamente, tais serviços, reputados essenciais pelo constituinte, ter-se-ia, isto sim, estabelecido um verdadeiro e completo caos na sua exploração.[13]

No que toca a prestação dos serviços de transporte coletivo municipal o legislador constituinte atribuiu competência aos Municípios. Entretanto, não significa que eles serão sempre e em qualquer caso de competência *exclusiva* de referidos entes federativos, posto que em regiões metropolitanas a oferta e prestação desta atividade materializa o denominado *interesse comum*, possibilitando ao Estado, por meio de lei complementar, disciplinar sua organização e sua prestação à população.

Isso porque, quando falamos de transporte coletivo estamos tratando de uma das espécies que integra a mobilidade urbana. E mobilidade urbana[14] é o conjunto organizado e coordenado dos modos de

---

[13] SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, Privatizações, Concessões e Terceirizações*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 145.

[14] Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. §1º São modos de transporte urbano: I – motorizados; e II – não motorizados. §2º Os serviços de transporte urbano são classificados: I – quanto ao objeto: a) de passageiros; b) de cargas; II – quanto à característica do serviço: a) coletivo; b) individual; III – quanto à natureza do serviço: a) público; b) privado. §3º São infraestruturas de mobilidade urbana: I – vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; II – estacionamentos; III – terminais, estações e demais conexões; IV – pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; V – sinalização viária e de trânsito; VI – equipamentos e instalações; e VII – instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

transporte, de serviços e de infraestrutura que garante os deslocamentos de pessoas e de cargas no território do município.

O município cuidando de seu interesse local[15] cria seus atrativos que dizem respeito a seu território. Entretanto, nas localidades fortemente adensadas, essas decisões individuais podem trazer reflexos muito além do interesse local.

Se o município decide instituir zona industrial, essa decisão necessariamente não tem reflexo somente sobre seu território, na medida em que pode atrair trabalhadores de municípios vizinhos induzindo a maiores deslocamentos diários intermunicipais. O trabalho atrativo no município vizinho faz com que os equipamentos públicos utilizados sejam aqueles próximos do trabalho (creches, postos de saúde, sistema de transporte, escolas.

Portanto, o sistema de transportes coletivos, em região metropolitana, não pode atender somente aos interesses dos munícipes de um determinado centro urbano exclusivamente, mas, sim, aos interesses dos munícipes de toda a Região Metropolitana, possibilitando-lhes o deslocamento por toda a área integrada.

Reflexos das decisões relativas à prestação de serviço de transporte de passageiro em municípios integrantes de regiões metropolitanas

Os deslocamentos e a necessidade de locomoção impõem a prestação do serviço pelo Poder Público, seja diretamente ou mediante delegação. Assim, o tratamento do assunto, com caráter de interesse comum, sob a ótica do interesse local impede o planejamento conjunto e cria sistemas paralelos e não comunicantes de transporte coletivo (um estadual e vários municipais) e bem como induz a política regulatória própria para cada local.

O resultado disso é a ausência de integração entre os sistemas, que refletirá no desconforto do usuário, como na tarifa.

A política regulatória individual determinará custos operacionais de idade de frota, modelo de ônibus, manutenção etc., que criará nichos de prestação de serviços. Por exemplo, se em determinado município

[15] Lembrando que a distribuição do território que se organiza com a regulação do espaço, parcelamento, uso e ocupação do solo, que são matéria de interesse local, tem íntima relação com mobilidade urbana e, consequentemente, com o serviço de transporte coletivo de passageiro.

houver a exigência de porta plataforma com abertura para os dois lados do veículo e o município vizinho não tiver o viário e a parada adequada, esses veículos não poderão ali circular.

No exemplo acima, quando se decide pela contratação da prestação do serviço, seja por execução própria ou mediante delegação do serviço, o eventual interessado no procedimento licitatório terá que se organizar economicamente em seus investimentos e sua frota deverá ser adequada exclusivamente para aquela realidade, ou seja, seus investimentos serão claramente maiores frente àqueles que já prestam serviços. Isso representa uma barreira para a competitividade.

No caso específico de fretamento, que é transporte coletivo de passageiro com itinerário fixo, há regras intermunicipais – fixadas pelo Estado – e há regras em cada município. Esse custo e excesso de burocracia certamente terá reflexo no valor cobrado do usuário e gastos duplos com a fiscalização, na medida em que cada ente federado terá que fiscalizar sua regra.

O sistema de arrecadação e fiscalização operacional quando tratado individualmente encarece e não apresenta eficiência e economicidade. Em regiões metropolitanas uma câmara única de arrecadação pode funcionar como elemento de organização financeira, na medida em que o valor arrecadado fica em um único local podendo equilibrar o sistema entre regiões menos rentáveis, ou seja, o valor gerenciado de modo global pode ser fator de equilíbrio nos pagamentos para as regiões menos atrativas.

Outra situação que comumente acontece diz respeito à circulação e transporte de carga. Se os municípios integrantes da região metropolitana tiverem regras legais diferentes para a circulação e parada, ou seja, os horários para entrar no município e nele circular, a operacionalização e logística das cargas ficarão comprometidas e com possibilidade de impactar no trânsito e circulação local, com reflexo direto na operação e circulação do transporte coletivo de passageiro.

Se o viário entre esses municípios não estiver planejado de forma sistêmica, ele não poderá receber os veículos de passageiros e/ou fazer as integrações possíveis. Além do que a infraestrutura viária desconforme reflete na prestação do serviço e, ainda, danifica os veículos (ônibus).

Conclusão

Assim, nas regiões metropolitanas o transporte coletivo é serviço de interesse comum e como tal deve estar na pauta de atribuições da

própria Região Metropolitana. Não há razão para entender que exista conflito entre o inciso V do art. 30 e o §3º do art. 25 da Constituição Federal, na verdade tais competências se completam, pois, quando o interesse comum surgir, a competência será conjunta entre Estado e Municípios.

Essa interpretação constitucional soa como a mais adequada, inclusive à luz do federalismo de cooperação e do princípio da predominância de interesses, pois determina as competências dos entes federativos de acordo com o interesse prevalecente e não de acordo com a interpretação literal dos dispositivos constitucionais.

Com efeito, o serviço público poderá ser organizado, com níveis de operação equânime, competitivo e com custos com previsão mais clara e permanente. Enfim, uma prestação de serviço público buscando a eficiência e efetividade.

Referências

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, set. 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 5, *Revista dos Tribunais*.

FRESCA, Tania Maria. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. *Anpege Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia*, Dourados-MS, v. 7, n. 8, 2011.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; PIRES, Antônio Cecílio Moreira. *Estado e Mobilidade Urbana*. Artigo na obra Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade, coordenado pelos mesmos autores, publicada em 2016. Disponível em: http://cidadeemmovimento.org/wp-content/uploads/2016/10/Mobilidade-Urbana-Desafios-e-Sustentabilidade.pdf.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana*: governança como instrumento de gestão compartilhada. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A prestação de serviços públicos de transporte coletivo nas Regiões Metropolitanas. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, set./out. 2013. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=96717.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, Privatizações, Concessões e Terceirizações*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

Sites: https://www.ibge.gov.br/apps/rural_urbano.

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

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; SEO, He Nem Kim. Mobilidade urbana e o desafio na região metropolitana. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 43-53. ISBN 978-85-450-0705-0.

URBAN MOBILITY AND THE CHALLENGE IN THE METROPOLITAN REGION

Lilian R. G. M. Pires
He Nem Kim Seo

From Urbanization to Metropolization

In Brazil, beginning in the 1930s, industrialization gained strength and as a result the population axis of the rural area migrates to the urban area, leading to an expressive process of both disordered and disorganized urbanization.

Cities grew with no planning and control, creating nowadays distances and exclusions, and according to recent IBGE research, although 60% of the Brazilian municipalities have a rural classification, the urban population is close to 80%.

This urbanization and territory densification led to the junction of the urban fabric, resulting in what is called metropolitan fact. The limits of space, services, economic and cultural elements are nonexistent and the metropolises are consolidated. In Brazil, there are 38 Metropolitan Regions, congregating 444 municipalities altogether.

The lack of planning has consolidated an unequal urban reality and the benefits of urbanization are not shown in an isonomic way in the territory. The reality that was designed was fertile ground for the emergence of the urban environment defense, and regarding this issue we already record the following:

> Deste modo, surgiu uma luta em defesa do direito à cidade, à habitação digna, ao transporte e aos demais serviços públicos de qualidade. Isso tanto é verdade que em janeiro de 1985 foi criado o Movimento

> Nacional pela Reforma Urbana, com o objetivo de "reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades".
> A sociedade civil se organiza registrando sua crítica e denúncia do quadro de desigualdade social. Essa nova ética social politiza a discussão sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve ser um direito a todos os seus moradores e não uma restrição a apenas alguns, ou aos mais ricos. A bandeira da reforma urbana se consolida não somente na perspectiva da articulação e unificação dos movimentos sociais por meio de uma plataforma urbana que ultrapassa as questões locais e abrange as questões nacionais, mas também na crítica da desigualdade espacial, da cidade dual.

This agenda of organized society's demands gained strength and the Federal Constitution of 1988 dedicated a Chapter of Urban Politics , whose purpose is to address the development of cities by ensuring in the inhabitants the satisfaction of the collective and individual interests, with the development of the social functions of the city and the development of the social functions of property.

In 2001, the Statute of the City was published, Federal Law No. 10,257/2001, legislation that redefines the social function of property, and also creates instruments allowing urban development intervention. Later on, Federal Law No. 12,587/2012 instituted the National Urban Mobility Policy and Federal Law No. 13,089/2015, brought the Statute of the Metropolis, which establishes general guidelines for the planning, management and execution of public functions of common interest in metropolitan regions.

Metropolitan region constitution

The Federal Constitution of 1988 created a federalism of cooperation, establishing competencies for the Union, States and Municipalities. Regarding the treatment of regional peculiarities, Member States were empowered to establish and organize metropolitan regions. Section 25, paragraph 3, states that:

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
> §3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por

> agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

The purpose of the metropolitan region creation, which will always be by Complementary Law from the Member State initiative, is to integrate the organization, planning and execution of public functions of common interest. It is important to have mind that the Metropolitan Region is not an autonomous political entity and has an executive and administrative function.

Materializing the common interest, the Metropolitan Region creation is obligatory; the municipalities inclusion is compulsory, and there is no right of withdrawal. This obligation does not conflict with the municipal autonomy, in which Brazilian higher court (STF) has already manifested itself on the issue in the ADI judgment 1842/RJ:

> A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. *O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal*. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (grifos nossos)

It is clear that the so-called common or regional interest is not and could not be private to the municipality or state. Alaôr Caffé teaches:

> Estas funções compreendem também, por sua natureza, o interesse local dos municípios metropolitanos, o que justifica a participação destes nas decisões sobre sua organização planejamento e execução. Por isso essa questão não pode ser solucionada adequadamente dentro do quadro institucional tradicional. O interesse metropolitano não é especificamente

> (privativamente) local, estadual ou nacional, mas refere-se a todos eles ao mesmo tempo (reclamando legislação condominial)

The Statute of the Metropolis, in its Section 10, sets that metropolitan regions and urban agglomerations should have an integrated development plan. Thus, the management obligations of the metropolitan common services organization involve planning, control, supervision and execution.

We are not discussing here the possible forms of this organization , but rather presenting the competence to create it, when the metropolitan fact consolidates and imposes the common services organization.

Notwithstanding the recent edition of the Statute of the Metropolis, the Brazilian reality comes up against discussions about the competences of municipalities focused on local interest. From this tension, the result is an inertia when it comes to solve problems that afflict the citizen and result in lack of efficiency in the treatment with services provided.

As an example, we present the public passenger transportation service.

The competence to provide the inter-municipal public passenger transportation service

The public passenger transportation service was qualified as essential public service, under the terms of Section 30, Subsection V from the Federal Constitution. Therefore, this qualification creates an obligation to provide ther service uninterruptedly.

According to the Professor Vitor Rhein Schirato, this qualification does not depend on if the service is municipal or regional, hence the material activity is the same. From the moment it is incontrovertible that public passenger transportation is a public service, there is a fundamental legal consequence, which is the State obligation (or at least its guarantee) to provide it.

According to constitutional determination, established by Section 175, public services must be provided or, at least, guaranteed by the State. In Brazil, this statement is not enough to identify the person responsible for the public service provision, insofar as the list of activities is divided among federative entities, whose division is based on the interest predominance.

Celso Bastos states that each federative entity will be responsible for providing the transportation service in its own jurisdiction:

> a partilha de competências desemboca num modelo de repartição que se incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte Federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se por este mesmo caminho **à** mesma conclusão: ao Município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local ou Municipal.

The Section 22, IX and XI of the Federal Constitution confers on the Union, exclusively, the competence to legislate on the directives of the national transportation policy: transit and transportation. Additionally, the Federal Constitution, in Section 21, XII, 'e', states that the Union is the one to operate directly or through authorization, concession or permission: road, interstate and international passenger transport service.

Section 30, V, expressly refers to municipal competence for local public passenger transportation: "to organize and provide, directly or under a concession or permit system, public services of local interest, including public passenger transportation, which is essential."

The State in this case has the remaining competence to establish, through complementary law, metropolitan regions, urban agglomerations and micro-regions, constituted by groups of neighboring municipalities, to integrate the organization, planning and execution of public functions of common interest, in accordance to Section 25, paragraph 3, of the Federal Constitution.

Thus, at the moment in which the need for a solution to common interests is identified, the creation of the metropolitan region is the only way out. Therefore, the metropolitan fact creates services that transcend the territorial boundary of the jurisdiction of the Municipalities. Marcos Juruena Villela Souto mentions:

> em algumas situações, a divisão espacial descentralizada da prestação desses serviços, afetos que se encontram, por disposição expressa, às municipalidades, poderia causar inconvenientes insuperáveis pelos Municípios, isoladamente, ainda mais se contemplados os Estados-membros, em que se concentram grandes densidades populacionais, gerando uma interpenetração econômica entre municípios limítrofes, chegar-se-ia, inelutavelmente, à conclusão de que, em vez de prestar, adequadamente, tais serviços, reputados essenciais pelo constituinte, ter-se-ia, isto sim, estabelecido um verdadeiro e completo caos na sua exploração.

Regarding the provision of municipal public passenger transportation service, the constituent legislator attributed jurisdiction

to the municipalities. However, it does not mean that they will always and in any case have the exclusive competence of these federative entities, since in metropolitan regions the supply and delivery of this activity materializes the so-called common interest, enabling the State, through a complementary law, to discipline its organization and its provision to the population.

This is because when we talk about public transportation we are dealing with one of the species that integrates urban mobility. And urban mobility is the organized and coordinated set of ways of transportation, services and infrastructure that ensures the movement of people and cargo in the Municipality territory.

The municipality taking care of its local interest creates its attractions related to its territory. However, in strongly densified localities, these individual decisions can bring reflections far beyond the local interest.

If the municipality decides to establish an industrial zone, this decision necessarily does not only reflect its own territory, since it can attract workers from neighboring municipalities, leading to greater daily inter-municipal movements. The attractive work in the neighboring municipality makes the public equipment used are those close to work (nurseries, health posts, transportation system, schools).

Therefore, the metropolitan transportation system cannot only serve the interests of the citizens of a given urban center, but rather the interests of the citizens of the entire Metropolitan Region, enabling them to travel throughout the integrated area.

Reflections of the decisions related to the provision of passenger public transportation service in the members of metropolitan regions

The displacements and the need for locomotion impose the provision of the service by the Public Authority, either directly or through delegation. Thus, the treatment of the subject, with a common interest, from the perspective of local interest, prevents joint planning and creates parallel and non-communicating systems of public passenger transportation (one state and several municipal) and induces the own regulatory policy for each local.

The result of this is the lack of integration between systems, which will reflect on user discomfort, as in the fee charged.

The individual regulatory policy will determine operating costs of fleet age, bus model, maintenance and etc., which will create niches of service provision. For example, if in a given municipality there is a requirement for a platform door that opens to both sides of the vehicle

and the neighboring municipality does not have the proper road and stop, these vehicles will not be able to travel there.

In the above example, when deciding to contract for the provision of the service, either by its own execution or by delegation, any interested party in the bidding process will have to organize itself economically in its investments and its fleet should be suitable exclusively for that reality, or their investments will be clearly higher than those that already provide services. This represents a barrier to competitiveness.

In the specific case of chartering, which is public passenger transportation with fixed itinerary, there are inter-municipal rules – fixed by the State – and there are rules in each municipality. This cost and excess of bureaucracy will certainly have a reflection on the amount charged to the user and double expenses with the inspection, since each federated entity will have to inspect its rule.

The system of collection and operational control, when treated individually, makes it expensive and inefficient. In metropolitan regions, a single collection chamber can function as an element of financial organization, since the amount collected is in a single place and can balance the system between less profitable regions, i.e., the globally managed value can be a factor of balance in payments for less attractive regions.

Another situation that commonly happens is the movement and transportation of cargo, if the municipalities that are part of the metropolitan region have different legal rules for the circulation and shutdown, i.e., the schedules for entering and circulating in the municipality, operationalization and logistics of cargoes will be compromised and with the possibility of impacting the traffic and local circulation, with a right effect on the operation and circulation of public passenger transportation.

If the road between these municipalities is not planned in a systemic way, it will not be able to receive the passenger vehicles and/or make the possible integrations. In addition, the disrupted road infrastructure reflects the service provision, and it also damages vehicles (buses).

Conclusion

Therefore, in the metropolitan regions, public passenger transportation is a service of common interest and as such must be in the Metropolitan Region itself agenda of attributions. There is no reason

to understand that there is a conflict between Section, 30, Subsection V and Section 25, §3 from the Federal Constitution. In fact, such competences complete each other, because when the common interest arises, the competence will be joint between State and Municipalities.

This constitutional interpretation seems to be the most adequate, even in the light of federalism of cooperation and the principle of the predominance of interests, since it determines the competences of federative entities according to the prevailing interest and not according to the literal interpretation of the constitutional provisions.

In effect, the public service can be organized, with levels of fair operation, competitive operation and with clearer and more permanent forecasting costs. In short, a public service provision seeking efficiency and effectiveness.

References

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, set.1998.

BASTOS. Celso Ribeiro. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 5, Revista dos Tribunais.

FRESCA. Tania Maria. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. *Anpege Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia*, Dourados-MS, v.7, n. 8, 2011.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; PIRES, Antônio Cecílio Moreira. *Estado e Mobilidade Urbana*. Artigo na obra Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade, coordenado pelos mesmos autores, publicada em 2016. Disponível em: http://cidadeemmovimento.org/wp-content/uploads/2016/10/Mobilidade-Urbana-Desafios-e-Sustentabilidade.pdf.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana*: governança como instrumento de gestão compartilhada. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A prestação de serviços públicos de transporte coletivo nas Regiões Metropolitanas. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, set./out. 2013. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=96717.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, Privatizações, Concessões e Terceirizações*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

Sites:

https://www.ibge.gov.br/apps/rural_urbano

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

PIRES, Lilian R. G. M.; SEO, He Nem Kim. Urban Mobility and the Challenge in the Metropolitan Region. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 55-63. ISBN 978-85-450-0705-0.

O PROBLEMA UBER EM SÃO PAULO: DESAFIOS À GOVERNANÇA URBANA EXPERIMENTAL

Pedro C. B. de Paula
Rafael A. F. Zanatta

Introdução

A empresa Uber mudou o mundo, para o bem ou para o mal.[1] Ele também mudou a paisagem legal de muitas megacidades do sul global[2] como São Paulo – a maior cidade da América do Sul, com mais de 12 milhões de habitantes –, abrindo espaço para uma regulamentação mais ampla de "mercados bilaterais para transporte sob demanda" (CHEN & SHELDON, 2015, p. 3). As empresas que operam nesses mercados são chamadas de *empresas de transporte por tecnologia* (ou, no inglês, *transport network companies*, TNCs), seguindo a experiência regulatória da Califórnia. Entre elas estão empresas de tecnologia criadas nos últimos quinze anos, como a Cabify (criada em 2011 em Madri), 99 (criada em 2012 em São Paulo e recentemente adquirida por

[1] Motherboard, "Welcome to the Uber Earth", 9 de maio 2016. Disponível em: https://motherboard.vice.com/en_us/article/pgkk4v/uber-week-uber-earth.

[2] Oldfield e Parnell afirmam que o sul global é "o novo epicentro do urbanismo" e que devemos promover uma "teorização meridional do urbanismo". Na abertura do *Routledge Handbook on Cities of the Global South*, eles afirmam: "com as enormes mudanças demográficas e econômicas das últimas três décadas, o paroquialismo do centro de pesquisa é um problema. Isso significa que as cidades que são altamente perfiladas no cânone dos estudos urbanos não refletem mais os centros de urbanização ou os problemas urbanos globais contemporâneos mais críticos "(OLDFIELD & PARNELL, 2014, p. 2).

Didi Chuxing),[3] BlaBlaCar (criado em 2006 em Paris) e Uber (criada em 2009 em São Francisco).[4]

A experiência de São Paulo na regulação das TNCs é um caso interessante que mistura complexidade jurídica, escolhas entre mecanismos regulatórios tradicionais e ferramentas de autorregulação, tensões políticas e uma mudança "do conflito para a experimentação regulatória" (ZANATTA & KIRA, 2017). Entre 2015 e 2016, a Prefeitura reconheceu a novidade e a complexidade do tema em questão, tanto em termos sociais quanto econômicos. Não se tratava apenas da tradicional *regulação do transporte*, no sentido de definir regras para controlar a entrada no mercado e garantir a qualidade do serviço e o bem-estar do consumidor. O *problema Uber* trouxe para São Paulo questões difíceis sobre externalidades (exacerbadas pelo crescimento desses mercados), o uso de bens públicos (vias pavimentadas construídas com recursos tributários), problemas ambientais (a possibilidade de mais carros na rua, engarrafamento e poluição), transparência algorítmica (transparência nos sistemas de preços dinâmicos e sistemas de classificação usados por essas empresas) e o uso dos dados gerados por essas empresas.

Entendemos a regulação das empresas TNCs em São Paulo como uma verdadeira experiência de *governança urbana*. Seguindo Davidson e Infranca (2016), acreditamos que a relação entre esses novos mercados e a governança urbana deve ser entendida por relações espaciais concretas e elementos urbanos, considerando as especificidades da densidade urbana, da produtividade e da infraestrutura de transportes em uma cidade como São Paulo.

Partindo desse *pensamento enraizado*, mas também inspirados por experiências de megacidades como a Cidade do México e Bogotá, os reguladores em São Paulo foram além dos conceitos tradicionais

---

[3] A Didi Chuxing é uma empresa chinesa que iniciou uma estratégia de aquisição agressiva. Eles adquiriram a Uber China por US$ 7 bilhões em agosto de 2016 e adquiriram 99 por US$ 1 bilhão em janeiro de 2018. Disponível em: https://www.crunchbase.com/organization/didi-dache.

[4] Concordamos com a definição ampla de regulação de Arun Sundararajan como "instrumentos usados para implementar objetivos de política social e econômica" ou, expressa de outra forma, "mecanismos legais e administrativos destinados a incentivar a atividade econômica" (SUNDARARAJAN, 2016, p. 138). No entanto, discordamos de sua visão limitada de que a regulação deve ser entendida como "intervenção para corrigir falhas de mercado" em termos econômicos clássicos. As "razões para regulamentar" são mais amplas do que corrigir falhas de mercado e também abrangem uma abordagem baseada em direitos. Seguimos a ideia de Tony Prosser de que "análises mais recentes expandiram a regulamentação para incluir uma ampla gama de outros tipos de controle social, incorporando *insights* da sociologia e da economia" (PROSSER, 2010, p. 2). Prosser não vê a regulação como "violação da autonomia privada", mas como um "empreendimento colaborativo".

de regulação de transporte (alvarás, verificação de antecedentes e requisitos de qualidade)[5] e inovaram a sua abordagem em três formas principais: (i) através da aplicação de mecanismos de mercado (preços) para controlar as externalidades produzidas pela nova forma de atuação mercado, (ii) aprendendo com outras megacidades e trazendo preocupações de equidade para a regulação,[6] (iii) inserindo a regulação das TNCs sob uma estrutura mais ampla sobre o uso de bens públicos e as questões municipais de mobilidade urbana, impactos ambientais e sustentabilidade do uso das estradas.

Como pesquisadores no campo, tivemos a oportunidade de nos envolver diretamente com os reguladores locais e discutir com eles quais políticas poderiam ser a melhor solução para a cidade de São Paulo (incluindo a criação de mecanismos de mercado para controle de externalidades).[7] Entre 2015 e 2016, encontramos economistas e advogados da SP Negócios, órgão vinculado à Prefeitura de São Paulo (Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico), responsável pelos programas de prospecção de setores prioritários para a economia da cidade.[8] Juntamente com o MobiLab, um "laboratório de soluções de mobilidade urbana montado pela cidade em colaboração com pesquisadores e empreendedores para analisar dados abertos" (MAHENDRA, 2014, p. 237), a SP Negócios assessorou a Prefeitura e o prefeito Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores) na concepção e consulta pública sobre um modelo regulatório para as TNCs em São Paulo. O objetivo político do prefeito, como ele declarou muitas vezes durante as entrevistas em 2015, era "incorporar modernidade e inovação sem perder o controle".[9]

---

5 Como será mostrado abaixo, o órgão regulador da cidade criou requisitos tão detalhados em uma resolução em 2017, que foi fortemente contestada pelas empresas e sujeita a controvérsias em debates públicos e também em tribunais. Veja mais sobre isso em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/01/1954497-novas-regras-para-uber-e-outros-apps-de-transportes-tem-5 – recuo-de-doria.shtml.

6 Em um estudo anterior, concluído em janeiro de 2016, analisamos as diferentes soluções políticas de megacidades como São Paulo em relação às TNCs (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017).

7 Na época, éramos ambos pesquisadores do InternetLab, um centro de pesquisa de direito e tecnologia com sede em São Paulo. Fomos chamados pela Prefeitura para discutir o assunto por causa de nossa pesquisa comparativa em andamento sobre "inovações regulatórias" para transporte e tecnologia.

8 Veja: http://www.spnegocios.com/quem-somos.

9 Globo, "Haddad Analisa outra Possibilidade de Regulação para Uber em São Paulo", 09 de outubro de 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/haddad-analisa-outra-possibilidade-de – regulacao-para-uber-em-sp.html.

Com base nesses elementos, afirmamos que a experiência de São Paulo é um caso relevante de regulação de um setor da *economia do compartilhamento*[10] por uma abordagem de governança urbana que responde a um conjunto de problemas mais amplo e interconectado que o transporte e a mobilidade. Argumentamos também que a solução inovadora proposta pela Prefeitura para regular as TNCs só foi possível por causa de experiências anteriores de *experimentalismo institucional*[11] na cidade, como a criação da MobiLab e da SP Negócios.

Essas experiências levaram à criação de um órgão de governança urbana: CMUV (Comitê Municipal de Uso do Viário), fundado em maio de 2016, em consequência do *problema Uber* em São Paulo. Analisamos a experiência do CMUV lendo as atas de 18 reuniões oficiais do Comitê e as 18 resoluções formuladas pelo órgão nos últimos 2 anos.

Uma das características notáveis da história recente do CMUV é o fato de ele ter sobrevivido a uma grande mudança política na Prefeitura. Após o prefeito Fernando Haddad ter deixado o cargo, o novo prefeito João Dória (PSDB), apesar de sua agenda política de confronto com o legado de Haddad, decidiu manter o CMUV e suas resoluções sobre as TNCs. Argumentamos que essa "resistência institucional" (GERLAK & HEIKKILA, 2007) ocorreu em parte por causa do projeto experimental da instituição. Também ocorreu por causa da legitimidade que a Prefeitura construiu com empresas de tecnologia e sociedade civil através do processo de consultas públicas e uma *abordagem democrática* ao experimentalismo jurídico (RANCHORDAS, 2015; LOBEL, 2016).

Este artigo está dividido em duas partes. Na primeira, revisamos a literatura de direito urbanístico e das "economias do compartilhamento" e discutimos as principais diferenças entre uma abordagem tradicional de "regulação de transporte" e uma "abordagem de governança urbana" (DAVIDSON & INFRANCA, 2016). Discutimos a história da regulação do transporte em São Paulo e os atritos que as empresas

[10] Em um livro anterior, exploramos as múltiplas dimensões das economias do compartilhamento com base nos trabalhos de Yochai Benkler, Lawrence Lessig, Arun Sundararajan, Juliet Schor, Trebor Scholz e outros. Acreditamos que existem diferentes "economias do compartilhamento", não apenas uma (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017).

[11] Não é nosso objetivo discutir a teoria do experimentalismo institucional e a conexão entre racionalidade jurídica e experimentalismo democrático (UNGER, 1996). Como argumentado por Orly Lobel e Justin Desautels-Stein, os fundamentos teóricos dessa abordagem estão no trabalho de Roberto Mangabeira Unger, Charles Sabel e outros filósofos pós-Dewey. O experimentalismo institucional também está conectado com o "pragmatismo legal", um modo de pensar que defende "uma governança descentralizada, flexível e aberta a regimes de regras contínuas" (DESAUTELS-STEIN, 2007, p. 613).

TNCs provocaram com um modelo tradicional de regulação econômica do transporte. Também destacamos a agenda da mobilidade urbana em nível federal e como ela impactou o planejamento urbano em São Paulo. Argumentamos que São Paulo teve uma abordagem única para as empresas TNCs não apenas por razões políticas, mas também devido a instituições inovadoras criadas anteriormente, como *SP Negócios* e *Mobilab*.

Na segunda parte, descrevemos como a Prefeitura de São Paulo enfrentou o *problema Uber* e desenvolveu soluções inovadoras de políticas usando mecanismos de mercado e algumas das mesmas lógicas usadas pelas empresas de transporte por tecnologia que pretendiam regular. Discutimos como a Prefeitura criou o CMUV e como essa solução institucional estava profundamente conectada com experiências anteriores que buscavam equilibrar o interesse público com a inovação. Em seguida, analisamos o trabalho do CMUV e os mecanismos de mercado adotados pela Prefeitura para gerar incentivos a fim de alcançar determinados objetivos sociais. Afirmamos que uma das características únicas da experiência de São Paulo é a tentativa de usar mecanismos de mercado e análise de dados para promover a justiça social. Por fim, mostramos evidências de que o CMUV está indo além do debate sobre *viagens sob demanda* e tentando usar esse conjunto de ferramentas políticas para enfrentar problemas de inovação e uso de bens públicos (espaços públicos na cidade) no mercado de bicicleta compartilhadas.

1 Da regulação dos transportes à governança urbana no Brasil: uma breve revisão

As empresas de transporte por tecnologia (TNCs) mudaram a paisagem legal em todo o mundo e desafiaram os modelos tradicionais de regulação de transporte (RANCHORDAS, 2015; SUNDARARAJAN, 2016; TELÉSFORO, 2016; ZANATTA, PAULA & KIRA, 2017). Durante a década de 1970, a literatura de "regulação econômica do transporte" lidava com problemas de "nível de preço ótimo", "equilíbrio da indústria" e "nível de qualidade do serviço" (DOUGLAS, 1972). A literatura clássica sobre os problemas dos mercados de táxi concentrava-se principalmente em problemas de seleção de preço "para uma população de clientes com diversas preferências por qualidade de serviço" e mercados que poderiam resultar em "significativa capitalização das rendas das franquias existentes" (GEORGE, 1972, p. 116). Em resumo, essa é a

versão simplificada das teorias de regulação tradicionalmente aplicadas ao transporte individual de passageiros.[12]

Seguindo Cass Sunstein, entendemos a regulação como "controles legais (autorizados por legislaturas e implementados por funcionários do executivo) que limitam ou autorizam a conduta pública ou privada a fim de promover algum objetivo social" (SUNSTEIN, 2014, p. 3). Se olharmos para a história da regulação dos transportes no Brasil (e possivelmente em outros lugares), podemos encontrar um cenário mais interessante de diferentes objetivos regulatórios, constantes tensões políticas e crescente complexidade na criação e seleção de ferramentas de implementação de políticas públicas.

A A construção da regulação do transporte privado em São Paulo

A regulamentação do transporte no Brasil remonta ao século XIX, altamente influenciada pelo Império Português e seus regulamentos municipais (*Códigos de Postura*). Mesmo antes da República brasileira – numa época em que o transporte era composto por cavalos, tilburies, bondes e *trolleys* –, cidades como Rio de Janeiro e São Paulo já sofriam "alterações das funções dos espaços em favor de maior controle e racionalização" (FREHSE, 2005). O transporte, durante esse período, tornou-se altamente regulado em termos de "regras para a segurança dos passageiros", controle rigoroso do "histórico de trabalhadores responsáveis pelo transporte" (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 135) e licenças concedidas pelas instituições de segurança como as Inspetorias de Polícia (TERRA, 2012, p. 127-128).

Em São Paulo, durante o início do século XX, quando os cavalos foram gradualmente substituídos por carros, a regulação do transporte individual também se concentrou em regulação de preços, com o objetivo de reduzir as assimetrias de poder no processo de negociação entre passageiros e motoristas (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 136). No entanto, após o *boom* de veículos e os ataques constantes

[12] Cass Sunstein critica a visão pura de economistas que veem uma "lógica única" para regimes regulatórios, especialmente as abordagens que partem de premissas do *laissez-faire* e que dependem exclusivamente da economia neoclássica. Em seu livro clássico sobre a ascensão do Estado regulador moderno, Sunstein afirma que "a regulação social e econômica foi projetada para promover eficiência econômica, redistribuir recursos de maneira pública, para reduzir ou eliminar a subordinação social, para refletir as aspirações coletivas, proteger gerações futuras de perdas irreversíveis e alterar preferências que são produzidas por vários defeitos motivacionais ou cognitivos "(SUNSTEIN, 1993, p. 228).

(em sua maioria por imigrantes italianos associados com ideias políticas do anarquismo e sindicalismo), a Prefeitura passou a compartilhar responsabilidades com a Secretaria de Justiça e Segurança do Estado de São Paulo.

Durante os anos 1930, e depois da "revolução e ascensão de [Getúlio] Vargas ao poder" (SKIDMORE, 2009), as regras de transporte tornaram-se progressivamente vinculadas aos Estados e não aos municípios (o objetivo de Vargas era controlar a União e confiar sua política a aliados no governo dos estados para enfraquecer o poder de seus oponentes). Eduardo Vasconcellos chama essa estratégia de "estadualização das regras de trânsito" (VASCONCELLOS, 1999) [ou "a mudança para a regulação estadual do trânsito"]. Entre as décadas de 1930 e 1960, instituições criadas pelo Estado como a Diretoria do Serviço de Trânsito foram responsáveis pela regulação do transporte, realizando atividades como "controle de fraudes em taxímetros, verificação de licenciamento, controle de qualidade de carros e processos administrativos baseados em queixas dos passageiros" (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 136).

Depois de Vargas, as cidades ganharam mais poder com o "movimento de municipalização", que influenciou a Constituição de 1967.[13] Durante a ditadura civil-militar, o general Costa e Silva assinou o Decreto nº 62.926/1968 e definiu que as cidades tinham o papel legal de (i) autorizar, permitir e regular o serviço de transporte coletivo, (ii) regular o serviço de táxis e (iii) limitar o número de carros particulares na cidade. Durante o mesmo período, o prefeito de São Paulo, Faria Lima, concebeu a Secretaria Municipal de Transporte[14] e estabeleceu as regras locais que durariam até o surgimento do Uber e de outras

[13] A Constituição de 1988 apenas exacerbou esse processo: "A autonomia dos municípios marca uma grande mudança no cenário político. Intervenções de esferas superiores de governo (o governo federal nos estados e municípios e os estados nos municípios) só são permitidas sob as condições estritas estabelecidas pelos artigos 34 e 35 da Constituição. (…) Além disso, os municípios estão agora autorizados a tomar decisões nas áreas mais importantes, tais como gestão territorial, desenvolvimento da terra, meio ambiente, questões de tributação local e industrialização "(PIANCASTELLI, 2005, p. 4).

[14] Segundo Raquel Rolnik (2011), as transformações das décadas de 1950 e 1960 foram de extrema importância para São Paulo. Os bondes elétricos decaíram e o transporte público se tornou progressivamente dependente dos ônibus. Em 1948, a Prefeitura criou a CMTC (Companhia Municipal de Transporte Coletivo). Durante a década de 1950, o transporte público era operado pela CMTC e 66 empresas privadas que tinham contratos (concessões) de 30 anos com a Prefeitura. Na década de 1960, São Paulo tinha 4 milhões de habitantes e 500 mil veículos. Como argumentado por Rolnik, houve uma "hegemonia nos investimentos na expansão do sistema rodoviário principal que se tornou eficaz na cidade a partir daqueles anos: entre 1965 e 1970, os investimentos no sistema rodoviário representavam, em média, 27% do orçamento total do município".

TNCs. Como discutimos em nossa pesquisa anterior sobre a história do transporte privado em São Paulo:

> O desenho regulatório criado para o transporte individual na década de 1960 permaneceu praticamente inalterado no Brasil desde então em termos estruturais (autoridade competente, controle de entrada e tarifa), com foco nos serviços de táxi. Há um número limitado de licenças que são emitidas pelo governo. Os motoristas que desejam oferecer o serviço de táxi (transporte público individual e serviço público local) devem obter tal licença de um procedimento altamente burocrático. Nesse sentido, a indústria de táxis se desenvolveu no Brasil como um mercado fechado, no qual a regulação é caracterizada, antes de tudo, por barreiras à entrada e saída do mercado e pela política tarifária (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 137).

Com base nas diferentes experiências históricas desenvolvidas localmente em São Paulo, os táxis foram considerados "transporte público individual". Esse mercado de transporte era regulado por uma autoridade pública (Secretaria Municipal de Transporte) e havia cinco metas regulatórias claras: (i) redução da insegurança em relação ao motorista com base no controle dos motoristas registrados, (ii) definição de preço previamente conhecido pelos consumidores, (iii) limitação do número de prestadores de serviços face à demanda por eles e emissão controlada de permissões, (iv) fiscalização de veículos por agentes públicos para evitar acidentes e (v) prevenção de fraudes no controle de preços mecanismo (taxímetro).

No Brasil, o modelo tradicional de "regulação de transporte" tem sido desafiado nos últimos dez anos por dois fenômenos importantes. O primeiro foi o surgimento de uma importante agenda de pesquisa sobre "transporte e mobilidade urbana", que atentou não só para a sustentabilidade desses mercados e a prestação de serviços públicos, mas também para os problemas ambientais, desigualdades geradas por subsídios fiscais para setores específicos (*e.g.*, gasolina, indústria automóvel e táxis),[15] e a relação entre mobilidade urbana e qualidade

[15] Eduardo Vasconcellos e outros pesquisadores apresentaram dados relevantes sobre este tema: "Os táxis recebem principalmente três formas de subsídios governamentais. O primeiro, em nível federal, é a isenção do "Imposto sobre Produtos Industrializados" para a compra de veículos novos, que é de 12% se for considerado o imposto pago para veículos com potência entre 1.000 e 2.000 cilindradas. A frota estimada de táxis nos municípios brasileiros com mais de 60 mil habitantes em 2003 foi de 162 mil, número que sobe para 200 mil quando inclui as demais cidades do país. Assumindo uma vida média de cinco anos para veículos, a renovação atual é de 20%, ou seja, 40.000 novos táxis. Considerando o valor médio igual ao veículo médio comprado no Brasil em 2003, o subsídio anual é de 151 milhões de reais.

de vida (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2012).[16] A segunda é o papel do governo federal em propor a Política Nacional de Mobilidade Urbana (GOMIDE, 2008). Essa iniciativa enquadrou o debate sobre a regulação dos transportes sob uma visão mais ampla da mobilidade urbana, influenciada pelo trabalho anterior conduzido pelos formuladores de políticas do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, criados pelo Partido dos Trabalhadores. Como argumentado por Alexandre Gomide, o governo federal entendeu que "o transporte urbano integra a política de mobilidade urbana" e que as "condições de mobilidade de pessoas e bens na cidade estão profundamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e bem-estar social" (GOMIDE, 2008, p. 16).

O surgimento desses dois fenômenos poderia ser explicado por uma série de fatores, seja o aumento de 119% na frota nacional de veículos de 2000 a 2010, o ressurgimento da agenda de mobilidade urbana em todo o mundo,[17] ou o fortalecimento e institucionalização de uma *agenda urbana* no Brasil que foi constitucionalizada em 1988 e consolidada com o Estatuto da Cidade em 2001 (que já estabeleceu em seu artigo 3, IV, a responsabilidade da União para políticas nacionais em mobilidade urbana, habitação e outros serviços urbanos).

Como explicaremos mais adiante, quando o *problema Uber* chegou a São Paulo, a tradicional abordagem de *regulação do transporte* já estava sendo desafiada por uma abordagem de *governança urbana* influenciada pelos debates nacionais sobre mobilidade urbana.

(...) A terceira forma de subsídio é de origem municipal, pelo estacionamento gratuito e exclusivo por 24 horas na via pública. Assumindo que, de forma conservadora, 50% dos táxis têm pontos exclusivos nas estradas, isso significa 100.000 assentos exclusivos por 24 horas. Se esses táxis precisassem pagar por esse estacionamento cerca de 6 reais por dia, suas despesas seriam 600.000 reais por dia, ou 187 milhões de reais por ano. (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2012, p. 18).

[16] Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas Econômicas em 2012, Vasconcellos e sua equipe afirmaram que o tempo médio de trajeto de casa para o trabalho aumentou 6% entre 1992 e 2008. Mais de 1/5 da população gastou mais de uma hora para chegar ao local de trabalho. Segundo seu relatório, "as políticas de mobilidade urbana não foram suficientes para deter a ascensão do transporte privado e a degradação das condições de trânsito urbano" (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2012, p. 26).

[17] Uma pesquisa simples no *google books ngram viewer* mostra um pico do uso relativo do termo *mobilidade urbana* em 1975 e um ressurgimento de sua relevância desde 2003: https://books.google.com/ngrams/graph?content= urban + mobilidade & year_start = 1900 & year_end = 2008 & corpus = 15 & suavização = 3 & share = & direct_url = t1% 3B% 2Curban% 20mobilidade% 3B% 2Cc0. Quanto ao termo mobilidade urbana, a ferramenta não permite consultas.

B Mobilidade urbana, governança urbana e empresas de redes de transporte

Entre 2008 e 2012, os principais atores nesse ecossistema brasileiro discutiram a Política Nacional de Mobilidade Urbana. José Carlos Xavier e Renato Boareto, da Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana, argumentam que o Brasil estava enfrentando uma "degradação cíclica dos serviços de transporte público e aumento do tempo de viagem". A mobilidade urbana não mais poderia ser entendida "como apenas o número de viagens que uma pessoa é capaz de fazer em um período de tempo específico", mas também "a capacidade de realizar as viagens necessárias para alcançar os direitos básicos de um cidadão, bem como a preocupação com os impactos ambientais que resultam da escolha" (XAVIER & BOARETO, 2011, p. 5). De acordo essa leitura, "mobilidade urbana sustentável" deve ser buscada "por meio de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visem proporcionar acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando meios de transporte não motorizados e coletivos, de forma efetiva e socialmente inclusiva" (*idem*: 6). No conceito de mobilidade urbana defendido pelo governo federal, "a cidade não deve ser planejada para ter tráfego com veículos particulares fluindo em segurança, mas para ter uma ocupação baseada na lógica da moradia com qualidade de vida onde o tráfego de veículos é a consequência da circulação de pessoas" (*idem* : 7).

Em 2012, o Congresso aprovou um Projeto de Lei proposto pelo Partido dos Trabalhadores sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Lei nº 12.587/12 definiu nove princípios para a mobilidade urbana: (i) acessibilidade universal, (ii) desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômica e ambiental, (iii) equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, (iv) eficiência e efetividade na prestação de serviços de transporte urbano, (v) gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, (vi) segurança da mobilidade do cidadão, (vii) distribuição justa de benefícios e ônus decorrentes da uso de diferentes modos e serviços, (viii) justiça no uso do espaço público de circulação, caminhos e lugares; (ix) eficiência e eficácia na circulação urbana. A lei também definiu diferentes tipos de transporte, conforme descrito na tabela a seguir:

Tabela 1 – Tipos de transporte na Política Nacional para a Mobilidade Urbana

Tipo	Descrição legal
Transporte coletivo público	Serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individual, com itinerários e preços fixados pela autoridade pública
Transporte coletivo privado	Serviço de transporte de passageiros não aberto ao público, para viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda
Transporte público individual	Serviço pago de transporte de passageiros aberto ao público, por meio de veículos de aluguel, para viagens individualizadas
Transporte urbano de mercadorias	Transporte de mercadorias ou animais
Transporte motorizado privado	Meios motorizados de transporte de passageiros utilizados para a realização de viagens individualizadas por meio de veículos particulares

Dois anos depois, quando a Uber finalmente chegou ao Brasil, essa taxonomia de transporte teve um papel-chave no debate sobre como regulamentar *empresas de transporte por tecnologia*. Um relatório de Zanatta, De Paula e Kira (2015) mostrou que, no Brasil, os taxistas alegavam que os motoristas da Uber ofereciam "transporte público individual" e, portanto, precisavam cumprir os procedimentos de licenciamento existentes e se enquadrar nas regulações aplicadas aos táxis em São Paulo. Por outro lado, representantes da Uber no Brasil alegaram que seu serviço pertencia a um novo tipo de transporte, "transporte motorizado privado" em vez de "transporte público individual".

Mahendra (2014) explica que "novos serviços de transporte de mobilidade" aproveitam os aplicativos de telefonia móvel e permitem que os cidadãos "compartilhem veículos, compartilhem viagens, acessem táxis, *rickshaws* e outras opções semelhantes de transporte público intermediário". Seu estudo identificou, em 2014, que as empresas de rede de transporte estavam se expandindo rapidamente nas cidades do Sul Global: "enquanto perturbam os modelos tradicionais de mobilidade, as TNCs também competem com os serviços tradicionais existentes e o transporte informal nessas cidades, com impactos negativos nos meios de subsistência desses operadores" (MAHENDRA, 2014: 236). Davidson e Infranca (2016) também descrevem alguns dos efeitos que as TNCs geram para o planejamento urbano:

> O transporte, como surgiu na economia do compartilhamento, impacta diretamente nos padrões de deslocamento, tráfego e questões de segurança pública em nível local. Uma promessa do consumo colaborativo é que ele reduzirá o uso de carros ao explorar o excesso de capacidade de transporte pessoal, mas mesmo que essa meta otimista seja alcançada, as cidades ainda enfrentarão as repercussões imediatas de serviços de direção adicionais (ou de substituição). Esses serviços também podem proporcionar viagens a um custo que atraia os indivíduos para longe do transporte público, levando a mais veículos do que a menos nas ruas. Novamente, a tendência da economia do compartilhamento de aumentar a intensidade de uso pode criar ficções na infraestrutura de transporte e potencialmente em toda uma variedade de espaços comuns, dado que o congestionamento é um desafio onipresente para a governança urbana (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 241).

Enquanto nos Estados Unidos empresas de tecnologia como Uber e Lyft enfrentaram regulamentação de legislaturas estaduais (45 estados durante as sessões legislativas de 2015), revelando "um componente urbano" (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 246), no Brasil a discussão foi completamente abraçada pelos municípios, com uma preocupação explícita de mobilidade urbana e governança urbana. Desde o início, cidades como Rio de Janeiro e São Paulo desenvolveram soluções locais diferentes, refletindo "diferenças nas condições políticas, econômicas e sociais locais" (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 248). É verdade que "governos locais diferentes terão, naturalmente, incentivos políticos e econômicos variados para promover ou resistir ao compartilhamento", especialmente quando os reguladores estão lidando com ameaças aos incumbentes locais. Essa natureza local da regulação, por outro lado, "permite que as empresas – e os governos locais – experimentem, interajam e se adaptem, como estão fazendo" (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 249).

Acadêmicos no campo do *direito e economia do compartilhamento* nos Estados Unidos enfatizaram a natureza experimental da regulação local, a possibilidade de usar *sunset clauses* (ou cláusulas com prazo de vigência pré-determinado) para testar modelos regulatórios por meio do direito administrativo (RANCHORDAS, 2015) e as dificuldades enfrentadas pelas pequenas cidades para se adaptar; eles geralmente usam os exemplos de megacidades.[18] Eles também enfatizam a natureza

[18] Davidson & Infranca (2016: 252) descrevem como cidades como Kansas e San Antonio não usaram as mesmas regras desenvolvidas em Nova York e Houston. Uber ameaçou deixar a cidade se eles exigissem verificações de antecedentes de impressões digitais. A Uber

corregulatória desses mercados, considerando que as empresas de tecnologia na área de transporte também têm *regulação interna*, como *software* e algoritmos para avaliação *peer-to-peer* e diferentes formas de modificação de comportamento através de sanção econômica *(e.g.*, penalizar os motoristas que prestam um mau serviço ao consumidor ou excluindo motoristas que têm comportamento ofensivo para com as mulheres, uma vez que uma reclamação é registrada e documentada através do celular). Como argumentado por Arun Sundararajan em seu livro *The Sharing Economy*, "a regulamentação, muitas vezes entrelaçada com o provimento de confiança, nem sempre tem que se originar do governo" (SUNDARARAJAN, 2016, p. 138). Para ele, "as plataformas *peer-to-peer* podem fornecer uma base sobre a qual a sociedade pode desenvolver modelos mais racionais, éticos e participativos de regulação – modelos nos quais usuários e provedores são igualmente investidos e responsáveis por aprovar as regulamentações em questão" (*idem*: 138).

Numa "abordagem de governança urbana", como a defendida por Davidson e Infranca (2016), os problemas e impactos das TNCs devem ser medidos em termos de "transformação da economia urbana", "transformação física" e "modificações da composição dos bairros e a vitalidade das ruas das cidades", além da promoção do "capital social" dentro da cidade. Isso significa que esses novos mercados e atividades econômicas exigem uma "abordagem holística para regular a economia do compartilhamento no nível local, que explica o quão profundamente entrelaçado é o setor com o espaço urbano e a vida urbana" (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 270). Nessa nova frente regulatória, deve-se atentar aos seguintes elementos (que David e Infranca chamam de *spillover effects*):

a) A mobilização dos consumidores para lutar pelos interesses das TNCs e impulsionar o discurso político, forçando as cidades a *articular mais claramente as razões para regulamentações específicas e apoiá-las empiricamente*;

b) Novas formas de participação e consultas públicas para ajudar os reguladores no desenvolvimento de novos modelos regulatórios;

e a Lyft também uniram forças para aprovar uma cláusula proibindo expressamente as impressões digitais. A cidade convocou uma votação em 7 de maio de 2016 e as empresas de tecnologia perderam.

c) Acesso, pelos governos locais, aos dados que essas empresas possuem (por meio de parcerias voluntárias ou transferências impostas legalmente);

d) Níveis mais altos de transparência para a regulação do governo local;

e) Cenários nos quais os reguladores passam de conflito e confronto para parceria e confiança em dados compartilhados.[19]

No caso de São Paulo, como iremos explorar na seção abaixo, os elementos de uma abordagem de governação urbana estavam presentes e fundiu-se com uma abordagem de mobilidade urbana já defendida pelo Partido dos Trabalhadores. São Paulo também aprendeu com sua própria experiência e com cidades do Sul Global que enfrentaram os mesmos desafios.

2 O problema do Uber em São Paulo: enxergar as TNCs através das lentes urbanas

Usamos a expressão *problema Uber* para descrever o fenômeno da regulação de novos mercados de tecnologia e transporte baseados em mercados de dois ou múltiplos lados (empresas que usam plataformas online para conectar passageiros a motoristas). Em outras palavras, o problema da Uber lida com o problema da regulamentação das *empresas de rede de transporte*, conforme tratado pela *California Public Utilities Commission* em 2013 e outras autoridades públicas. O problema do Uber, nesse sentido, não se restringe ao próprio Uber, mas inclui todas as outras empresas que operam de maneira semelhante (as empresas TNCs famosas incluem Cabify, Lyft, Sidecar, OlaCabs, Didi Kuaidi, 99 e outras). De fato, Uber foi o responsável por provocar uma forte

[19] Davidson e Infranca usam o exemplo da cidade de Nova York: "O governo de Blasio propôs colocar limites para a Uber e, em resposta, o Uber lançou uma função 'de Blasio' em seu aplicativo, visível apenas para usuários em Nova York e pretendendo mostrar 'o que Uber será em NYC se o projeto de lei de limites do prefeito de Blasio passar". Em resposta ao alvoroço que isso causou, a administração de Blasio rapidamente abandonou os planos para um teto e anunciou um acordo através do qual a Uber compartilharia dados para um estudo dos efeitos de tráfego local dos operadores de transportes por tecnologia. Isso pode simplesmente ser interpretado como o desmoronamento do governo da cidade para uma oposição rapidamente mobilizada e generalizada. Mas também pode ser visto como um exemplo de um governo municipal propondo uma regulamentação, confrontando a oposição e, depois, através de parceria e confiança em dados compartilhados, trabalhando para construir uma resposta regulatória mais estreitamente adaptada e empiricamente fundamentada" (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 274).

resposta regulatória devido a seu conhecido comportamento agressivo de *intervir e depois pedir que as regras mudassem* (um comportamento que Frank Pasquale e Siva Vaidhyanathan chamavam de *ilegalidade* em um famoso artigo publicado no The Guardian).[20] Considerando que a empresa Uber provocou enormes debates durante o ano de 2014 em São Paulo, escolhemos essa expressão como forma de destacar um processo de regulação composto por três elementos: (i) a definição de qual é o problema e o que deve ser regulamentado, (ii) a reunião de informações para o empreendimento regulatório, (iii) a definição de regras de modificação de comportamento, colocando-as em movimento.

A O processo de regulação: aprendendo com experiências anteriores

São Paulo é um tremendo mercado para as empresas TNCs. É uma megacidade com mais de 12 milhões de pessoas e enormes problemas de mobilidade urbana. Em 2014, quando o Uber chegou lá, um mercado emergente de empresas de tecnologia já estava conectando motoristas com passageiros por meio de aplicativos para telefones celulares. Em 2013, a empresa de tecnologia "99 Taxis", com sede em São Paulo, já havia registrado 10.000 taxistas e alcançado 2 milhões de passeios.[21] Um ano depois, 9 em cada 10 taxistas em São Paulo (de um total de 35.000) usaram aplicativos para taxiar. Somente a 99 registrava 1 milhão de viagens por mês (cobrando 9% quando os passageiros pagavam com cartão de crédito).[22] As coisas mudaram radicalmente com o modelo de negócios proposto pelo Uber. Em vez de conectar os passageiros com taxistas, a Uber permitiu que qualquer adulto com carteira de motorista se tornasse um *parceiro* e oferecesse uma carona pela plataforma. Eles

[20] Em 2015, eles escreveram: "O Uber enfrentou restrições sufocantes às licenças de motorista de táxi na França ao lançar um serviço chamado UberPop. Várias autoridades na Europa consideraram o UberPop ilegal, mas o Uber manteve-o funcionando de qualquer maneira, conforme apelou. (...) Poder-se-ia argumentar fortemente que a França se beneficiaria de mais taxistas e mais competição. Mas isso é para o povo da França decidir através de seus representantes eleitos. O espírito do Vale do Silício não deve ditar a política para o resto do mundo. Nova York, Paris, Londres, Cairo e Nova Dheli têm valores e questões de tráfego diferentes. As necessidades locais devem ser respeitadas "(PASQUALE & VAIDHYANATHAN, 2015).

[21] Veja: https://canaltech.com.br/mercado/Taxistas-faturam-R-25-milhoes-com-aplicativo-99Taxis/.

[22] A empresa recebeu investimento de capital de risco da Monashees Capital e da Qualcomm. Veja a entrevista com Paulo Veras, ex-CEO, em: https://glamurama.uol.com.br/poder-os-altos-e-baixos-de-paulo-veras-homem-por-tras-da-99taxis/.

entraram no mercado, alegando que eles não estavam oferecendo *transporte público indivíduo*, conforme definido pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, porque eles eram uma *plataforma fechada* em que os serviços eram privados.

Entre 2014 e 2016, discussões regulatórias sobre Uber e TNCs tiveram três fases diferentes em São Paulo. De acordo com Zanatta & Kira (2017), a primeira fase, denominada *o problema surge*, foi caracterizada por *projetos de lei propostos pela Prefeitura e Legislativo que representavam os interesses dos motoristas de táxi* e debates sobre a ilegalidade de empresas como Uber. Esses debates concentraram-se entre partes interessadas (associações de taxistas de um lado e empresas de tecnologia do outro) e não envolveram uma comunidade jurídica maior. A segunda fase, denominada *a batalha de opiniões jurídicas*, envolveu processos levados ao Poder Judiciário em 2015 e uma enorme quantidade de pareceres de advogados conhecidos no Brasil sobre a natureza jurídica do transporte individual e o regime legal que deve ser aplicado. Como argumento pelos autores, as principais questões mudaram e a questão "não era binária (é legal ou ilegal?), Mas sim reflexiva e conceitual (por que o serviço de taxista deveria ser considerado público?)" (ZANATTA & KIRA, 2017, p. 8). A terceira fase, denominada *regulação experimental*, começou com a aprovação da Lei nº 349/2014 pela Assembleia Legislativa e a sanção da Lei nº 16279/2015 pelo prefeito Fernando Haddad. O poder executivo procurou regulamentar essas novas empresas de tecnologia e começou a desenvolver uma estratégia para regular a Uber, entre outras, com base em normas do executivo. Nesse estágio, "o debate sobre a proibição, por um lado, e a permissão, por outro lado, perdeu o protagonismo perante a consciência de muitos reguladores sobre a expansão incontrolável dos serviços de transporte mediados por smartphones, bem como os impactos urbanos de tal mercado, ou seja, proteção ambiental, gestão de tráfego e gestão de sistemas de mobilidade urbana como um todo, integrando o transporte individual a outros modos e dinâmicas urbanas "(ZANATTA & KIRA, 2018, p. 9). A marca desta fase foi a abertura de uma consulta pública sobre o *Decreto de Regulação da Exploração Econômica do Uso Intensivo do Viário Urbano*.

Percebe-se a crescente complexidade das discussões em São Paulo neste curto período de tempo de dois anos. A tabela abaixo, criada por Zanatta & Kira (2018), descreve como as diferentes fases tiveram um número crescente de atores legais e uma discussão mais sofisticada sobre como regular as TNCs.

Tabela 2 – Do conflito ao regulamento experimental: três períodos diferentes

	Atores	Instrumentos Jurídicos	Questões principais
"Problema surge"	Uber Motoristas de táxi Vereadores	Projetos de lei (nível municipal)	Legal ou ilegal? Por ou contra?
"Batalha de opiniões legais"	Uber Motoristas de táxi Vereadores Professores de Direito Advogados Prefeitura Autoridade da Concorrência Centros de pesquisa	Projetos de lei (níveis municipais) Petições judiciais Decisões judiciais Opiniões Jurídicas Audiências públicas convocadas pelo poder Legislativo	O que torna o transporte individual público? Qual é o regime legal que deve ser aplicado?
"Regulação experimental"	Uber Motoristas de táxi Vereadores Professores de Direito Advogados Prefeitura Autoridade da Concorrência Centros de pesquisa Secretaria de negócios da prefeitura Secretaria de infraestrutura de prefeitura	Projetos de lei (municipal e federal) Audiências públicas Consultas Públicas Notas técnicas (executivo) Decretos	Como regulamentar novas empresas que operam no setor de transportes? Como conseguir o equilíbrio no mercado com a entrada de novos jogadores? Como regular as TNCs para atingir metas de políticas públicas?

Fonte: Zanatta & Kira (2017).

Em vez do Rio de Janeiro, que adotou uma abordagem conservadora e se limitou a discussões binárias de legalidade e ilegalidade durante os anos de 2014 e 2015, São Paulo testou diferentes formas de regulação. O primeiro não foi tão bem sucedido. A Prefeitura ampliou o número de licenças (medalhões) e criou uma nova categoria de motoristas, inspirada no UberBlack. A Secretaria de Transporte lançou 5.000 licenças para *táxis pretos* e aplicativos selecionados para motoristas que desejavam ter o direito legal de oferecer seus serviços como *transporte público individual*. Os requisitos para a obtenção de uma licença eram: (i) disponibilidade de meios eletrônicos de pagamento, (ii) a adoção de

uma tecnologia de plataforma para conectar os usuários e motoristas de táxi, (iii) o uso de mapas digitais, a avaliação do serviço pelos usuários, e uma identificação eletrônica do driver a ser disponibilizada ao usuário. Os *táxis pretos* também permitiram a adoção de taxas flutuantes, sujeitos ao limite de aumento de 25% da categoria regular.[23]

Essa primeira tentativa de regulação não produziu os resultados esperados. A Prefeitura esperava que os motoristas conectados com a Uber e outras empresas de tecnologia solicitassem a licença dos "táxis pretos", considerando que dirigir sem autorização poderia ser entendido como ilegal. No entanto, no mesmo dia em que a Prefeitura lançou o Decreto, o Uber anunciou que não reconhecia a legitimidade do regulamento e que os *táxis pretos* não deveriam ser tratados como táxis.[24] Apoiado pela posição pública da empresa, milhares de motoristas continuaram a operar na cidade. Na verdade, o lançamento de 5.000 licenças beneficiado taxistas que trabalhavam em condições precárias, geralmente *alugando a licença* de outros taxistas registrada em uma base semanal (táxis de frota). A segunda razão pela qual o regulamento falhou foi direcionado aos motoristas da UberBlack. Três meses antes da proposta da Prefeitura, a empresa norte-americana lançou o "UberX" no Brasil, permitindo que qualquer pessoa com um carro fabricado após 2008 ofereça passeios pelas aplicações.[25] Esse cenário de oposição e incompatibilidade fez com que a Prefeitura repensasse a forma de regular as TNCs.

Entre outubro e dezembro de 2015, o prefeito Fernando Haddad pediu à equipe da SP Negócios (agência pública de empreendedorismo) e Mobilab (laboratório ou mobilidade urbana e big data) para desenhar um novo sistema regulatório. Essas instituições públicas realizaram uma série de mesas-redondas com pesquisadores[26] e partes interessadas

---

[23] Veja http://www.internetlab.org.br/en/opinion/regulating-individual-transportation-in-sao-paulo-what-is-at-stake/.

[24] Veja https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-de-sp-lanca-5-mil-alvaras-de-novo-servico-de-taxi,1776724.

[25] Veja https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,versao-mais-barata-do-uber-chega-ao-brasil-imp-,1704887.

[26] Em duas reuniões com a SP Negócios em 2015, discutimos nossa pesquisa comparativa em andamento que foi publicada em 2017 (ZANATTA, PAULA & KIRA, 2017). Naquela época, explicamos que as TNCs eram reguladas de novas maneiras, indo além das regras tradicionais de "quantidade e qualidade" do mercado de táxis. Ao estudar a experiência de 21 megacidades em todo o mundo, vimos regras destinadas a: (i) compartilhar dados de empresas de tecnologia com autoridades públicas, (ii) manter servidores de dados em jurisdições específicas, (iii) disponibilizar informações de motoristas aos usuários, (iv) auditar o sistema de avaliação/classificação de motoristas, (v) proteger os dados pessoais gerados através de plataformas, (vi) combater a desigualdade de gênero e crimes contra a

e procuraram ativamente inspirações em outras megacidades como a Cidade do México, Bogotá e Nova Deli. Em dezembro, a prefeitura abriu uma consulta pública com uma *proposta inovadora para a regulação dos operadores de transporte credenciados que fazem uso do viário urbano*.[27] Os reguladores criaram um novo conceito legal para as empresas de rede de transporte – que chamaram de *Operadora de Transporte Credencial (OTCs)* –, uma categoria diferente de *transporte público individual* (táxis). A principal preocupação da Câmara Municipal foi a gestão das externalidades geradas pelo uso do viário urbano (ruas e avenidas), um bem público mantido por impostos e pelo setor público. Como explicaremos a seguir, a principal característica dessa proposta experimental foi a obrigação, imposta ao setor privado, de comprar quilômetros de crédito para os OTCs, mediante autorização do governo, emitida após o pagamento de um preço público.

Conforme desenhado pela Prefeitura, o uso do crédito flutuaria dependendo de variáveis como o horário do passeio, pontos de início e término ou tipo de carro utilizado (assim, seria possível incentivar comportamentos dos agentes relevantes, cobrando menos para passeios na periferia da cidade). A Prefeitura também definiu obrigações de colaboração com o Mobilab, o Laboratório de Mobilidade Urbana, especialmente em coleta de dados e análise de dados. Na próxima seção, discutiremos os detalhes desses modelos e se eles funcionaram.

B Uso de mecanismos de mercado e análise de dados para promover a justiça social

O modelo regulatório proposto pela equipe do prefeito Fernando Haddad é bem desenhado. Se considerarmos a ampla definição de Julia Black dos processos de regulação (definindo o que deve ser regulado, definindo por que uma questão deve ser regulada, criando mecanismos de coleta de informações e definindo técnicas de modificação de comportamento),[28] podemos ver claramente tais elementos na versão preliminar do decreto:

---

mulher, (vii) gerar incentivos para passeios em áreas pobres, (ix) permitir subsídios cruzados (cobrança de impostos e investimento em transporte público).

[27] Veja http://www.internetlab.org.br/en/opinion/regulating-individual-transportation-in-sao-paulo-what-is-at-stake/.

[28] A contribuição de Julia Black para a teoria da regulação é enorme. Durante anos, ela defendeu que "podemos construir uma conceituação de regulação que seja consistente com a perspectiva de descentralização, de modo a desenvolver uma compreensão de regulação descentralizada que nos permita reconhecer melhor como determinadas formas de poder

a) *Definição do que deve ser regulamentado:* o decreto fez uma distinção entre os passeios que são puramente "compartilhados" e outros que são o resultado de uma atividade econômica entre motoristas e passageiros mediada por uma empresa de tecnologia e uma plataforma acessível através de telefones celulares;

b) *Definição de por que deve ser regulamentada:* a Prefeitura acredita que o setor público deve monitorar o impacto sobre os operadores históricos e o número de motoristas que ocupam as ruas, potencialmente gerando poluição e engarrafamentos. O setor público também deve cobrar pelo uso de um bem público em um sistema de créditos por quilômetros, permitindo que o regulador influencie quando e onde os passeios ocorrem por meio de um sistema de preços flutuante;

c) *Obtendo informações para regular:* Além da tradicional coleta de informações por meio de registro, o decreto estabeleceu uma abordagem colaborativa entre as empresas TNCs e a Mobilab por meio do compartilhamento de dados para a mobilidade urbana;

d) *Técnicas de modificação do comportamento:* Em vez de um sistema puramente de comando e controle, a Prefeitura decidiu modificar o comportamento das empresas de tecnologia ("operadoras") com incentivos de mercado. No modo em que foi projetado, o operador deve comprar créditos por quilômetros para permitir que os *motoristas parceiros* estejam na estrada. Se eles só permanecerem no centro da cidade durante os horários de pico, o crédito será usado mais rapidamente (o preço a ser no centro da cidade seria mais caro, por assim dizer). Se forem às periferias e aos arredores da cidade, o crédito durará mais (o preço seria menor).

---

e controle são exercidas em toda a sociedade". (BLACK, 2017: 20). A análise centralizada da regulamentação baseia-se em "regras respaldadas por ações" de regulamentação de controle e comando. A análise descentrada envolve complexidade, fragmentação, interdependências, ingovernabilidade e rejeição de uma clara distinção entre público e privado. Como argumentado por Black, "as análises descentralizadoras também recorrem a noções foucaultianas de poder à ênfase que, além da fragmentação do conhecimento, há fragmentação de poder e controle. O governo não tem o monopólio do exercício do poder e controle. Pelo contrário, está disperso entre os atores sociais e entre os atores e o Estado" (BLACK, 2017, p. 21).

Na primeira vez em que o modelo foi apresentado, pesquisadores do projeto *Transporte para o Desenvolvimento* do Banco Mundial o descreveram como uma *proposta inovadora*. Segundo eles, "essa abordagem criaria um mercado para esses créditos e estaria alinhada com o princípio comumente conhecido no setor de seguros de veículos como *'pay-as-you-drive'*, e permitiria que a cidade recebesse uma taxa de TNCs pelo uso comercial de sua infraestrutura viária pública, que pode então ser usada para melhor manejar e manter".[29]

De acordo com o Banco Mundial, a regulamentação "dá a São Paulo mais flexibilidade na criação e precificação de incentivos para as TNCs oferecerem serviços que complementem o transporte público e os táxis em períodos fora de ponta, particularmente em áreas carentes e para populações carentes". Além disso, o decreto "requer que as empresas TNCs forneçam a São Paulo dados sobre origens de viagem e destinos, tempos, distâncias e rota de viagem, preço e avaliação do serviço".

São Paulo foi a primeira cidade a projetar algo assim: um modelo regulatório baseado em preços dinâmicos para o uso da estrada, baseado em dados e análises em tempo real, e preços diferenciados (ou taxas) para *veículos-quilômetros* em congestionamentos. áreas ou áreas carentes e bairros.[30] Em outras palavras, a Prefeitura *hackeou* a ideia de preços dinâmicos – uma das principais inovações das TNCs nesses mercados – e a usava em favor de metas urbanas e sociais, como a melhoria do transporte em áreas carentes (gerando recursos econômicos e incentivos/preços mais baixos para motoristas e TNCs estarem lá) ou o desestímulo ao uso de veículos particulares em áreas centrais da cidade (bem cobertos por infraestrutura de transporte de massa). Também obrigou, na primeira proposição, que as empresas TNCs deveriam comprar créditos de quilômetro a serem utilizados por motoristas do sexo feminino, abordando uma lacuna de desigualdade de gênero.[31]

Esse empreendimento regulatório é muito consistente com as "justificativas [*rationales*] para a regulação" defendidas pelo teórico legal Tony Prosser (2010). Como se pode ver, o modelo não é simplesmente projetado para corrigir falhas de mercado (e não é percebido como uma

[29] Disponível em: https://blogs.worldbank.org/transport/sao-paulo-s-innovative-proposal-regulate-shared-mobility-pricing-vehicle-use.

[30] Como pudemos avaliar em uma revisão de todas as experiências regulatórias existentes até 2015 em Zanatta, De Paula & Kira (2017).

[31] De acordo com o decreto, 15% de todos os motoristas do TNC devem ser do sexo feminino.

invasão no setor privado). O regulamento tem fortes objetivos sociais e econômicos. Os mecanismos de mercado e as técnicas de análise de dados são usados para, pelo menos em teoria, corrigir desequilíbrios de poder e desigualdades sociais. Isso é consistente com as teorias contemporâneas de justiça aplicadas ao transporte. Rafael Pereira, Tim Schwanen e David Banister, da Universidade de Oxford, defendem que "uma política de transporte é justa se distribuir investimentos em transportes e serviços de maneira a reduzir a desigualdade de oportunidades". De acordo com esses estudiosos, "embora objetivando melhorar os níveis gerais de acessibilidade, as políticas devem priorizar os grupos vulneráveis e, assim, mitigar as desvantagens moralmente arbitrárias que reduzem sistematicamente seus níveis de acessibilidade, como idosos, deficientes ou nascidos em uma minoria étnica ou família pobre" (PEREIRA, SCHWANEN & BANISTER, 2017, p. 186).

É claro que a *priorização de grupos vulneráveis* é extremamente limitada quando se trata de transporte privado, que geralmente é muito mais caro que o transporte público (ônibus e metrô) e, portanto, menos acessível para cidadãos de classes mais baixas. É difícil falar sobre inclusão e mobilidade urbana baseado em empresas TNCs, embora a alegação de que TNC s promover algum tipo de inclusão e fornecer o transporte privado para áreas carentes.[32] No entanto, no caso de São Paulo, sustentamos que o modelo regulatório proposto pela Prefeitura tem um forte componente de redução da desigualdade, como percebido pelo seu desenho institucional e metas regulatórias.

Na próxima seção, passamos da análise dos objetivos regulatórios para a discussão sobre o desenho institucional e o experimentalismo jurídico que ocorreu no nível municipal em São Paulo. Sustentamos que o *problema Uber* abriu espaço para a criação de CMUV, uma comissão *multidepartamental* que lida com externalidades dos bens públicos de uso (viário urbano) e para o alinhamento entre o transporte público e meios de transporte alternativos.

---

[32] Rachel Telésforo acredita que as empresas TNCs poderiam substituir ônibus e transporte público se elas forem ineficientes. Ela menciona estudos de Portugal (*International Transport Forum*) e experimentos no México e afirma que eles poderiam reduzir os engarrafamentos e os custos para o setor público (TELÉSFORO, 2016: 74-77). Nós não acreditamos que existem elementos para endossar essa tese, mas concordamos com ela quando ela argumenta que "a fim de continuar operando, as economias de partilha, especialmente Uber, terá de demonstrar a sua capacidade para reduzir as desigualdades. A possibilidade de interconectar passageiros a periferias e áreas excluídas da estrutura urbana tradicional – seja pela distância ou pela falta de transporte público, como ônibus e metrô – torna-se importante" (TELÉSFORO, 2016, p. 78).

C O desenho institucional do regulamento e o papel do CMUV

O Decreto Municipal nº 56.981 de 2016[33] criou o CMUV e definiu o marco regulatório das TNCs em São Paulo para *regulamentar a exploração da atividade comercial de transporte individual, carona solidária e condução autônoma*. Seu fundamento jurídico, como instrumento de regulação, foram precisamente os referidos artigos 12 e 18, I da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, que lidam com os serviços de interesse público de transporte individual.

A definição de um tópico regulamentado mais amplo do que as TNCs, cobrindo *carpooling* e veículos autônomos, extrai de debates anteriores em contextos locais e federais (e internacionais) nos quais as TNCs pretendiam contornar as regulamentações argumentando sua natureza *compartilhada* em oposição a um setor tradicional. Também mostra que a estrutura regulatória a ser criada deve ser capaz de utilizar diferentes conjuntos de ferramentas para regular os provedores de serviços em áreas semelhantes, mas distintas, bem como para perseguir múltiplos objetivos de interesse público.

Nesta matéria, os objetivos estabelecidos no artigo 2º do decreto mostram a lógica urbana inerente a este regulamento:

> Art. 2º – As vias públicas integrantes do Sistema Municipal de Mobilidade e seu uso e exploração obedecerão às seguintes diretrizes:
> I – evitar a ociosidade ou sobrecarga da infraestrutura disponível;
> II – racionalizar a ocupação e uso da infraestrutura existente;
> III – proporcionar melhoria das condições de acessibilidade e mobilidade;
> IV – promover o desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo em suas dimensões socioeconômica e ambiental;
> V – garantir a segurança nos deslocamentos das pessoas;
> VI – fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias que aprimorem o uso dos recursos do sistema;
> VII – alinhar-se com o incentivo ao uso do transporte coletivo e modos alternativos de transporte individual.

Tais objetivos se baseiam na lógica do decreto:[34] estradas são bens públicos no sentido econômico, há uma tendência de uso excessivo

[33] Todos os documentos oficiais referentes ao CMUV estão disponíveis em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/acesso_a_informacao/index.php?p=227570.

[34] Este não é um conjunto definitivo nem oficial de premissas que regem o decreto; eles podem ser extraídos do texto e dos instrumentos do decreto (especialmente os artigos 8º

desses bens, se não for regulamentado, esquemas de preços podem ser adaptados para incentivar e dificultar o comportamento individual para promover objetivos de interesse público, existe um ótimo equilíbrio a ser perseguido na gestão do sistema de mobilidade municipal em seus diversos aspectos, e, em sua totalidade, gerenciar e controlar a disponibilidade e o preço do transporte é uma ferramenta importante para governar o desenvolvimento urbano.

É importante observar que esses objetivos e fundamentos não se aplicam apenas às TNCs, mas a todo *uso comercial intensivo de vias públicas na cidade*, incluindo veículos autônomos e esquemas de compartilhamento de bicicletas.[35] Este será um aspecto importante do desenvolvimento da CMUV como órgão dirigente dos aspectos comerciais das estradas de São Paulo.

Ao regulamentar as empresas TNCs, o decreto estabeleceu que qualquer empresa realizando atividades comerciais relativas a transporte urbano e usando intensamente o viário urbano deveria ser registrado na cidade como Operador de Tecnologia de Transporte Credenciado, a fim de operar em São Paulo. Ao fazer isso, o regulamento visa resolver dois problemas diferentes: a aplicabilidade de tais normas para as empresas de transporte em rede e a viabilidade prática de regular tais atividades. Ao definir que os OTTCs são os intermediários entre o cliente e os motoristas, os reguladores evitaram discussões legais sobre a definição de empresas TNCs como empresas de transporte ou tecnologia. Além disso, regulamentando os OTTCs como principais responsáveis perante o município pelo fornecimento de dados sobre as viagens, pagando preços públicos pelo uso intensivo de estradas, mantendo registro e registro junto à autoridade pública de todos os seus condutores e assegurando padrões mínimos de qualidade, o regulador optou por não monitorar cada veículo como um possível provedor de

a 12, que definiram os critérios de precificação), a partir das conversas mantidas entre os reguladores e nós mesmos, e das transcrições das reuniões do CMUV, principalmente os primeiro e terceiro encontros (realizados em maio e julho de 2016).

35 É óbvio que as empresas de compartilhamento de bicicletas usam esse bem público de forma menos intensiva do que as empresas que colocam veículos autônomos nas estradas de São Paulo. Em entrevistas com empresários da indústria de compartilhamento de bicicletas e órgãos reguladores, descobrimos um intenso debate sobre preços de bicicletas sem estação (o que teria consequências para empresas de tecnologia como a MoBike e a Yellow). O município está preocupado com o uso de espaços públicos e externalidades criadas para os cidadãos (*e.g.*, sair de casa de manhã e enfrentar quatro ou cinco bicicletas na calçada). Os órgãos reguladores da CMUV também acreditam que deve haver um preço justo para o uso da infraestrutura pública da cidade. Não está decidido se este pagamento ocorrerá através de um imposto municipal (Imposto Territorial Urbano) ou um preço público estabelecido por uma resolução.

transporte, mas transferiu para algumas empresas a responsabilidade de responder em seu nome.

Outro aspecto notável da regulação de São Paulo é que ele resolveu a "tragédia dos comuns" ou problemas de tamanho de mercado ao não determinar um número fixo de motoristas autorizados a circular (o que implicaria um sistema de aplicação onerosa e, muito provavelmente, ser mal aplicada). Em vez disso, passou a cobrar por quilômetro viajado com passageiros. Além disso, ele permitiu que o órgão regulador (CMUV) pudesse determinar o preço a ser responsável pelo "crédito de quilômetro". Este instrumento de precificação não define um número anterior de viagens, motoristas ou veículos usando a infraestrutura pública. Em vez disso, permite que a cidade avalie esse mercado mensalmente, restabelecendo a próxima rodada de créditos a serem vendidos. Além disso, como já apontado, possibilita diferentes preços por quilômetro por região da cidade, tipo de serviço de transporte (passeios compartilhados *vs* individuais), gênero de motorista, horário do dia, emissões veiculares, integração com serviços de transporte coletivo, ou qualquer outro objetivo a ser perseguido de acordo com os objetivos do decreto.[36]

O decreto delegou ao órgão regulador a autoridade para determinar e especificar a maioria de seus instrumentos regulatórios, seja o preço real dos *créditos de quilômetro* ou os *padrões de qualidade* do serviço. Essas definições específicas são institucionalizadas por resoluções elaboradas pelo CMUV, composto pelos seguintes departamentos: (i) Transporte e Mobilidade, (ii) Finanças, (iii) Distritos locais, (iv) Desestatização e Parcerias, (v) Governo e (vi) Serviços e Construção Pública.

Um ano após a criação do CMUV, a instituição aprovou a Resolução nº 14/2017 estabelecendo os *fatores de multiplicação das categorias de incentivos e desincentivos para o uso da via pública*. A tabela abaixo mostra como o mecanismo de precificação flexível foi usado pelos reguladores para modificar os preços públicos do crédito de quilômetro (*preço público da outorga*):

[36] De acordo com a Resolução nº 15, aprovada em 7 de maio de 2017, os órgãos reguladores podem coletar os seguintes dados das TNCs: (i) porcentagem do deslocamento fora do centro da cidade (*centro expandido*), (ii) se o motorista é do sexo masculino ou feminino, (iii) o veículo está adaptado para pessoas com mobilidade reduzida (qualquer tipo de deficiência física), (iv), se o veículo é combustível l ed por recursos poluente (*Matriz Energética poluente*) ou se é de combustível l ed por recursos não poluentes (*Matriz energética não poluente*), (v) avaliação (de 1 a 5), (vi) comentários escritos pelos consumidores (até 140 caracteres).

Tabela 3 – Mecanismos de precificação para reduzir a desigualdade e alcançar metas sociais (Resolução 14/2017)

Fator multiplicador	Categoria	Fator aplicado ao preço público
M1	Quilômetro executado por motorista do sexo feminino	10%
M2	Quilômetro executado por carros acessíveis (adaptados para pessoas com deficiências)	10%
M3	Quilômetro executado por veículo híbrido ou não poluente	10%
M4	Quilômetro executado fora do centro da cidade	50%
M5	Quilômetro executado entre 10h e 17h	70%
M7	Quilômetro executado entre as 20h e 22h	50%
M8	Quilômetro executado aos domingos e feriados	70%
M9	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por uma chamada	50%
M10	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por duas chamadas	30%
M11	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por três chamadas	20%
M12	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por quatro chamadas	10%

Em suas Resoluções nº 1, 2 e 3, a CMUV detalhou os procedimentos para registro como *OTTC*, as metas de uso ótimo das rodovias (como medida interna de precificação), e definiu os primeiros preços específicos por quilômetro, considerando os critérios de diferenciação acima mencionados. Desde então, redigiu uma série de resoluções sobre TNCs, a maioria relacionada a variações e definições de preços, mas também auditoria de informações da TNC, especificações de compartilhamento de dados e qualidade de serviço (normas veiculares, requisitos de treinamento de motoristas, vestuário, verificação de antecedentes e registro dos motoristas).

Quatro considerações poderiam ser feitas após a leitura dos documentos oficiais do CMUV. Primeiro, a Resolução nº 16

(a controvertida norma que definiu padrões de qualidade e registro de controladores), embora necessária, mostra um distanciamento de sua lógica inicial de regulação de preços como uma ferramenta para simplificar a atividade regulatória. Um segundo ponto é que, independentemente do objetivo declarado de utilizar os dados para promover o interesse público, ainda não há estudos ou divulgação dos dados coletados das TNCs. Várias análises da dinâmica urbana podem acumular-se a partir desses dados agregados e a própria atividade regulatória pode ser substancialmente aprimorada se for bem empregada. Esta falta de políticas baseadas em evidências para calibragem do sistema de preços mostra que a moldura regulatória e os instrumentos de regulação estão longe de serem utilizados em suas melhores possibilidades. Além disso, esses dados poderiam informar outros tipos de políticas, como concorrência e antitruste, que se tornaram uma grande preocupação na economia de plataformas (CARVALHO & MATTIUZZO, 2017), que a própria Prefeitura demonstrou interesse em definir progressivamente maiores *créditos de quilômetros* para usuários pesados e, recentemente, criando uma empresa virtual de intermediação de táxis para aliviar as taxas cobradas pelas empresas (99 e outras) aos motoristas de táxi.

No entanto, e finalmente, o sistema de registro e de preços, ao permitir uma regulamentação mais flexível e direcionável, ao contrário da rigidez das concessões e barreiras de entrada, mostrou-se eficiente e justificou a expansão do alcance do CMUV para outros domínios, como estacionamento e o *bike-sharing* (compartilhamento de bicicletas). Desde sua criação em maio de 2016, o CMUV elaborou 18 resoluções e ampliou seu alcance de empresas TNCs para aplicativos de estacionamento e regulamentação de bicicletas compartilhadas, tendo também elaborado notas técnicas sobre a regulamentação de veículos autônomos e as razões socioeconômicas e jurídicas por trás de suas resoluções.

Muitas de suas 18 resoluções dizem respeito a empresas TNCs, embora algumas delas se concentrem em outros setores regulados (principalmente estacionamento e bicicletas compartilhadas), que foram atribuídas à CMUV após o decreto inicial e como prova de sua flexibilidade e capacidade de regulamentar os diversos setores que usam o viário urbano. A composição multidepartamental da CMUV – envolvendo reguladores do campo da mobilidade urbana, finanças públicas, parcerias público-privadas e infraestrutura – também mostra os múltiplos objetivos de interesse público envolvidos neste tipo de regulamentação da TNC e seu caráter de governança urbana.

Finalmente, uma característica importante do CMUV é seu mandato para procedimentos administrativos e sancionamento de empresas que violam as normas aplicadas às TNCs. Em dezembro de 2017, a CMUV determinou que a *Uber do Brasil Tecnologia Ltda* violou a Resolução nº 1/2016 por não cumprir com as obrigações de compartilhamento de dados.[37] Nos termos do artigo 8º da Resolução, a Uber deve registrar veículos e motoristas e compartilhar informações sobre os passeios com a Prefeitura *diariamente*.[38] A Uber não cumpriu a disposição e a CMUV deu início a um processo administrativo de sanção. A CMUV determinou que a Uber violou as disposições municipais e multou a empresa de tecnologia em 0,5% de todos os ganhos das TNCs em um ano.

D Indo além dos passeios sob demanda: serviços de compartilhamento de bicicletas

Como discutido acima, o CMUV foi criado com uma mentalidade de governança urbana, uma composição multidepartamental e uma missão para promover o desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo em suas dimensões socioeconômicas e ambientais. Um fenômeno interessante que ocorreu nos últimos dois anos é que a instituição foi além do debate sobre *corridas sob demanda* (*ride-sharing*). Ao ler as transcrições das reuniões e as resoluções aprovadas pelo Comitê, percebe-se um crescente interesse da CMUV em estabelecer regras para a exploração econômica dos serviços de compartilhamento de bicicletas na cidade de São Paulo.

Em 12 de dezembro de 2017, os reguladores da CMUV propuseram um sistema de *preço público* a ser pago pelos operadores de sistemas de compartilhamento de bicicletas (OTTCs). O preço seria pago levando em consideração a área ocupada pela parcela e poderia corresponder de 0,3% a 0,5% do *valor venal* do metro cúbico dos prédios na área ocupada pelas bicicletas. A fórmula matemática incluiria o valor unitário do lugar de estacionamento, a porcentagem a ser cobrada e a área ocupada

[37] CMUV, Procedimento para Aplicação de Penalidade, PA 2017-0.131.954-0, Uber do Brasil Tecnologia LTDA.

[38] Os dados exigidos foram: (i) identificação única da chamada, (ii) hora e data, (iii) latitude da chamada, (iv) longitude da chamada, (v) endereço de origem, (vi) duração da chamada carona, (vii) número do CPF do motorista (CPF), (viii) licença do veículo, (ix) distância do trajeto, (x) valor total em reais, (xi) valor por quilômetro, (xii) desconto, (xiii) avaliação (1 a 5). Ver a Resolução CMUV, Anexo II, n. 1, 12 de maio de 2016.

pela estação.[39] Estabelecem igualmente um sistema regressivo em que a percentagem do valor unitário diminui se o número de bicicletas aumentar (até 5 000 bicicletas são fixadas em 0,5% do valor unitário, de 5.001 a 10.000 são fixadas em 0,4% e mais de 10.001 estão fixados em 0,3%). Sergio Avelleda, então presidente da CMUV, defendeu que todas as áreas da periferia de São Paulo teriam a maior quantidade de desconto (o valor Pe, na fórmula matemática descrita na nota de rodapé 41, seria de 0,3%), considerando *a necessidade de atender a população de bairros distantes do centro da cidade, em que a densidade urbana necessária à eficiência do sistema não é a mesma do centro da cidade.* A ideia, segundo Avelleda, seria gerar incentivos para que as pessoas usem as bicicletas como última milha, levando as bicicletas para casa e voltando às estações em 14 horas.

Em 12 de dezembro de 2017, a CMUV publicou a Resolução nº 17, que *regulamenta o licenciamento de Empresas de Redes de Transporte para explorar os serviços de compartilhamento de bicicletas disponíveis em vias públicas*. A Resolução regula a atividade de empresas de tecnologia que oferecem dois tipos de serviços de compartilhamento de bicicletas: (i) serviços de compartilhamento de bicicletas com estações fixas e (ii) serviços de compartilhamento de bicicletas sem estação (*dockless*). A estrutura e os objetivos regulatórios desta resolução são muito semelhantes aos do anterior – a solução para o problema Uber em São Paulo.

O regulamento de compartilhamento de bicicletas criado pelo CMUV tem três componentes principais: (i) define uma série de requisitos para o licenciamento de empresas TNCs, (ii) usa um sistema de preços flexíveis (prêmio público anual) com incentivos para a periferia e áreas carentes, (iii) define também uma série de obrigações de compartilhamento de dados e proteção de dados pessoais de seus usuários.[40] Uma inovação importante é a possibilidade de pagamento com o cartão de transporte público (Bilhete Único). De acordo com

[39] A fórmula é "P = V * Pe * Ae" em que P é o preço público por ano, V é o valor unitário do espaço urbano, Pe é a porcentagem de V a ser cobrada e Ae é a área ocupada pela estação de bicicleta.

[40] De acordo com o Anexo II da Resolução nº 17/2017, a Prefeitura exige os seguintes dados das TNCs: (i) identificação única da viagem, (ii) hora e data da viagem, (iii) término da viagem, (iv) identificação do local de o início, (v) ID do lugar de estacionamento no final, (vi) identificação única da bicicleta, (vii) pagamento (dinheiro, cartão de crédito, cartão de débito ou cartão de transporte público), (viii) período em que a bicicleta foi utilizado, (ix) avaliação por usuário (de 0% a 100%), (x) comentários de usuários (até 140 caracteres). Em relação ao estacionamento, a Prefeitura também exige (i) latitude, (ii) longitude, (iii) endereço de estacionamento e (iv) região geográfica (0 se encontra no centro da cidade, 1

a nota técnica produzida pela Secretaria de Mobilidade Urbana, a regulamentação dos serviços de compartilhamento de bicicletas em São Paulo poderia ter "efeitos positivos para a mobilidade urbana na cidade", impactando não só os cidadãos da cidade de São Paulo, mas toda área metropolitana.

Como se pode ver, há muitas evidências de aprendizado e experimentação institucional em nível local. No entanto, como veremos na próxima seção, existem controvérsias sobre a legalidade desses experimentos.

E Desafios legais ao experimentalismo local

A legalidade da abordagem inovadora projetada pela Prefeitura não é consensual entre a comunidade jurídica brasileira. Em 2017, o CMUV foi contestado na esfera jurídica e dogmática, isto é, tanto por juízes quanto por acadêmicos.

Floriano Azevedo Marques Neto, renomado estudioso do ramo de telecomunicações e professor de Direito Econômico da Universidade de São Paulo, publicou e ensaio afirmando que os regulamentos do CMUV são "cheios de distorções e excessos" (MARQUES NETO, 2017). Focando na Resolução nº 16, Marques Neto argumentou que o regulamento é "excessivo em termos materiais, inadequado para o que foi projetado, viola normas constitucionais e a jurisdição do município" (MARQUES NETO, 2017). Para ele, o transporte individual de passageiros é uma "atividade econômica livre" de acordo com a Constituição Brasileira e não deve ser regulamentado pelos municípios. De acordo com seu parecer e entendimento jurídico, a Prefeitura distorceu a interpretação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e enquadrou as TNCs na mesma categoria como "transporte público indivíduo", criando poderes legais para a Prefeitura para regular mercados "que deveriam ser livres". Marques Neto comparou o regulamento às "regras medievais" e afirmou que isso prejudicaria a inovação e prejudicaria os cidadãos.

Casos perante o Tribunal de Justiça de São Paulo têm produzido raciocínios jurídicos muito diferentes sobre a legalidade dos regulamentos experimentais pela Câmara Municipal. Em dezembro de 2017, a Secretaria de Transportes Municipais enfrentou um mandado de segurança. A tese jurídica argumentada pelo autor, impetrante do mandado, era de que o Secretário de Transporte Público excedeu sua

se for centro da cidade em não exclusivo estacionamento, 2 se for fora do centro da cidade, 4 se for fora da cidade de São Paulo).

jurisdição e violou o direito de *liberdade de ocupação* e *liberdade de empreendedorismo* assegurado pela Constituição Federal. O autor questionou a constitucionalidade do Decreto nº 56.981/2016 e da Resolução nº 16/2017 do CMUV. O juiz Adriano Laroca, da 14ª Vara da Fazenda Pública, negou o pedido e argumentou que "a Prefeitura tem a jurisdição constitucional para regular o uso econômico das vias públicas, conseguindo a melhoria da mobilidade urbana".[41] O juiz Laroca também argumentou que o transporte privado de passageiros conduzido pelas TNCs interferia no planejamento urbano e na mobilidade urbana, modificando questões de interesse local como densidade de tráfego, poluição e mobilidade. De acordo com o juiz Laroca, a Política Nacional de Mobilidade Urbana determinou a jurisdição dos municípios, incluindo o planejamento e avaliação de mobilidade urbana e a regulação do transporte de serviços (artigo 18, I). Para ele, o regulamento era "coerente com as leis de trânsito nacionais e não colide com os princípios e objetivos da lei nacional de mobilidade urbana". O juiz não reconheceu nenhum tipo de *fumus boni iuris* e negou o mandado de segurança.

Quatro meses depois, em um processo movido pela Uber do Brasil Tecnologia Ltda. contra a Prefeitura de São Paulo, o juiz Antonio Galvão França, da 4ª Vara da Fazenda Pública, adotou um raciocínio jurídico completamente diferente. Os advogados da Uber argumentaram que a Resolução nº 12/2016 da CMUV, que estabeleceu o mecanismo de precificação flexível do *quilômetro de crédito* (uma das principais experiências institucionais criadas por São Paulo) era ilegal. A Uber argumentou que a regulamentação do CMUV carecia de motivação própria para "atos administrativos" e que o fim do regulamento colidia com suas próprias motivações. Uber argumentou que a Prefeitura estava tentando regular a concorrência, atribuindo *funções extra-fiscais aos preços públicos do crédito de quilômetro*.[42] O juiz Antônio França determinou que a atividade das operadoras de transporte credenciadas deveria ser tratada como "livre empresa econômica", de acordo com o artigo 170 da Constituição, e não como serviço público. A sentença declarou que a Prefeitura excedeu sua jurisdição e *usou o preço progressivo como um mecanismo para fomentar a concorrência*. Por isso, criou regras sobre *direito econômico* e interveio na atividade econômica, violando o artigo 24 da

[41] Veja a decisão da Corte em: https://www.conjur.com.br/dl/decisao-aplicativo-sp.pdf.

[42] Veja a decisão da Corte aqui: http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Senten%C3%A7a-processo-n%C2%BA-1047591-20.2016.8.26.0053.pdf.

Constituição Federal.[43] Para o juiz, mesmo com a promulgação da Lei Federal nº 13.640/2018[44] – que garantiu aos municípios a competência para regular os serviços das ETNs –, a Prefeitura *precisava de uma lei municipal para fazê-lo* e não poderia ter agido por meio de uma resolução. Na sua decisão, o juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública aceitou os argumentos jurídicos de Uber e desmantelou a Resolução CMUC nº 12/2016.

Esta última decisão foi uma grande derrota para o CMUV e a abordagem experimental usada pela prefeitura. É possível que este caso seja levado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), a mais alta corte do Brasil que trata de leis federais. Há também o problema de novas ONGs e *associações de motoristas* que estão usando o Judiciário para desmobilizar as Prefeituras e desafiar regulações experimentais que empresas de tecnologia não apreciam. O fenômeno emergente de *astroturfing* – grupos de defesa que recebem incentivos para participação, treinados por empresas de tecnologia e organizados de acordo com "patrocínio encoberto" (WALKER, 2016: 271) – deve ser mais explorado na literatura sobre direito e economia do compartilhamento. Não está claro o quanto dessas novas ONGs são mobilizadas para agir em nome das grandes empresas de tecnologia e das estratégias que elas usam antes do judiciário. Essa continua sendo uma questão em aberto para futuras pesquisas. O ponto que queremos fazer é que há desafios legais para a experimentação local e o Judiciário pode se opor (ou criar bloqueios) a esse novo direito administrativo (e regulatório) que está surgindo na cidade de São Paulo em relação às TNCs e ao uso de mecanismos de precificação de bens públicos.

---

[43] A Constituição brasileira prevê que somente a União tenha jurisdição para criar normas legais que afetem o direito econômico.

[44] A Lei Federal nº 13.640/2018, assinada em 26 de março de 2018, modificou a Política Nacional sobre Lei de Mobilidade Urbana e definiu "transporte individual privado de passageiros" como "transporte de passageiros, não aberto ao público, para viagens individuais ou compartilhados, feita exclusivamente por usuários previamente cadastrados em plataformas online" (Art. 4o, X, Lei 12.587/2012). Também modificou o Artigo 11 da Política Nacional e declarou que os Municípios têm a jurisdição para "regular e monitorar" o serviço de "transporte individual de passageiros". Em 2017, Uber, Cabify e 99 se reuniram para protestar contra o Projeto de Lei, que chamaram de "Lei do Retrocesso" (veja em: https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,usuarios-de-aplicativos-de – transporte-pressão-senadores-a-voto-contra-projeto, 70002064595). A Uber gastou milhões em campanhas publicitárias na televisão e em redes sociais como Twitter e Facebook (veja em: https://web.facebook.com/pg/uberbr/videos/).

Conclusão

Não há dúvidas de que a economia do compartilhamento é um fenômeno urbano e que as discussões regulatórias em torno das *Transport Network Companies* (TNCs) – um dos elementos das diversas e diversificadas economias do compartilhamento – estão enquadradas em uma abordagem holística, tentando equilibrar o *trade-off* entre inovação e empreendedorismo, de um lado, com questões ambientais, mobilidade urbana, novos tipos de externalidades e o uso econômico de bens públicos como viário urbano, de outro.

A experiência de São Paulo evoluiu de um cenário de conflitos e raciocínio binário (se as TNCs são legais ou ilegais?) para um nível mais sofisticado de experimentalismo regulatório local (como devemos regular e com quais objetivos sociais em mente?). Como argumentamos neste artigo, o *problema Uber* criou uma oportunidade para a Prefeitura comparar as experiências emergentes de outras cidades do Sul Global e projetar uma nova estrutura institucional para lidar com as TNCs em São Paulo. Juntamente com a SP Negócios e a Mobilab, a Prefeitura apresentou soluções inovadoras – na verdade, únicas em uma perspectiva comparativa, considerando as megacidades do Sul Global. Eles fizeram muito mais do que estabelecer mecanismos e regulamentos de licenciamento voltados para a segurança e a qualidade dos serviços. A Prefeitura tratou o viário urbano como um bem público que deveria ser precificado pelo seu uso. Com isso, os reguladores *hackearam* parte da lógica dos preços flexíveis da Uber para estabelecer um conjunto de mecanismos de mercado para gerar incentivos para comportamentos econômicos que são socialmente orientados, como fornecer incentivos econômicos para passeios fora do centro da cidade. A criação do CMUV (Comitê Municipal de Uso do Viário Urbano) institucionalizou essa *abordagem de governança urbana*. A estrutura multidepartamental do CMUV – incluindo reguladores de mobilidade urbana, finanças, serviços governamentais e secretaria de inovação – também permite que pontos de vista muito diferentes sejam discutidos, indo além das "caixas" tradicionais de direito administrativo no nível local. Em certo sentido, o CMUV é completamente interdisciplinar (ou, em outras palavras, é um lugar especial para a governança urbana e o pensamento interdisciplinar dentro da Prefeitura).

Ao entrevistar os reguladores em nível local e estudar as atividades do CMUV, argumentamos neste artigo que tal "experimentação local" só era possível por causa de experiências anteriores da Prefeitura. Nesse sentido, é muito difícil sustentar a existência de um modelo pronto para

exportação mesmo dentro do Brasil. Cidades como o Rio de Janeiro, por exemplo, não avançaram propostas regulatórias de compartilhamento de dados (das TNCs à Prefeitura) porque não dispunham de laboratórios para análise de dados e análise de dados como o MobiLab. Mesmo cidades como Londres não têm essa estrutura institucional.

Também argumentamos que os mecanismos de precificação e as técnicas de análise de dados criadas pelo CMUV foram implantados com objetivos sociais muito específicos, visando a problemas de desigualdades sociais e geográficas. Argumentamos que essa abordagem para a governança urbana também está muito conectada com uma abordagem do *Sul Global*, porque se concentra em problemas estruturais de desigualdade e justiça social que estão presentes em megacidades como São Paulo. Essa mesma abordagem foi usada em mercados emergentes, como o mercado de compartilhamento de bicicletas e o surgimento de empresas de tecnologia para o compartilhamento de bicicletas sem cais. A experiência de regulação das TNCs em 2016 foi utilizada em 2017 para lidar com o mercado de compartilhamento de bicicletas e o CMUV tem utilizado abordagens muito semelhantes de precificação flexível do uso de bens públicos em São Paulo (neste caso, o espaço público como uma calçada e não apenas o viário urbano, ruas e avenidas).

Por fim, argumentamos que a *abordagem de governança urbana* implantada pela Prefeitura de São Paulo pode ser contestada – ou mesmo bloqueada – pelo Judiciário, dependendo do futuro raciocínio jurídico dos Tribunais de Justiça e, em última análise, do Superior Tribunal de Justiça. A Corte provavelmente terá uma palavra final sobre a jurisdição dos municípios para regular as TNCs e a possibilidade de usar mecanismos flexíveis de mercado para estabelecer preços para o uso de bens públicos. O experimentalismo regulatório das economias do compartilhamento pode ter um inimigo interno no Brasil, que é o próprio direito e interpretações rígidas da Constituição. Se o pensamento jurídico tradicional sobre *intervenção econômica* prevalecer, o experimentalismo jurídico de São Paulo e da CMUV pode ser ameaçado.

Referências

BLACK, J. (2017). Critical reflections on regulation. *In*: *Crime and Regulation*. p. 15-49. Routledge.

CHEN, M. K; SHELDON, M. (2016). *Dynamic Pricing in a Labor Market*: Surge Pricing and Flexible Work on the Uber Platform. In *EC*. p. 455.

COUTINHO, D. R; KIRA, B; LESSA, M. R; CASTRO, H. A. de. (2017). Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. The Theory and Practice of Legislation, 0(0), 1-19. Disponível em: https://doi.org/10.1080/20508840.2017.1407073.

DAVIDSON, N. M; INFRANCA, J. J. (2016). The sharing economy as an urban phenomenon. *Yale Law & Policy Review*, *34*, 215.

DAVIDSON, N. M; INFRANCA, J. (2018) The Place of the Sharing Economy. Forthcoming, *Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy* (Nestor M. Davidson, Michele Finck & John J. Infranca, eds.); Suffolk University Law School Research Paper No. 18-1; Fordham Law Legal Studies Research Paper. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3099564 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3099564.

DAVIES, A. R; DONALD, B; GRAY, M; KNOX-HAYES, J. (2017). Sharing economies: moving beyond binaries in a digital age. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *10*(2), 209-230.

DESAUTELS-STEIN, J. (2007). At War with the Eclectics: Mapping Pragmatism in Contemporary Legal Analysis. *Mich. St. L. Rev.*, 565.

FINCK, M; RANCHORDAS, S. (2016). Sharing and the City. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, *49*, 1299.

FRENKEN, K; SCHOR, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.01.003.

GERLAK, A. K; HEIKKILA, T. (2007). Collaboration and institutional endurance in US water policy. *PS: Political Science & Politics*, *40*(1), 55-60.

GOMIDE, A. (2008). Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, Texto de discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 1334, IPEA, Brasília. Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91155/1/577092952.pdf.

LIGHT, S. E. (2016). Precautionary federalism and the sharing economy. *Emory Law Journal*, *66*, 333.

LOBEL, O. (2016). The law of the platform. *Minnesota Law Review*, *101*, 87.

MAHENDRA, A. (2014). Balancing accessibility with aspiration: challenges in urban transport planning in the Global South, in: OLDFIELD, S; PARNELL, S., *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York.

MARQUES NETO, Floriano. (2017). Excessos da regulação paulistana sobre aplicativos de transporte. Conjur, September 18 2017. Available at: https://www.conjur.com.br/2017-set-18/floriano-neto-excessos-regulacao-sp-uber-outros.

OLDFIELD, S; PARNELL, S. (2014). From the South, In: OLDFIELD, S; PARNELL, S. *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York.

PEREIRA, R. H; SCHWANEN, T; BANISTER, D. (2017). Distributive justice and equity in transportation. *Transport reviews*, *37*(2), 170-191.

PIANCASTELLI, M. (2005). *The Federal Republic of Brazil*, International Association of Centers for Federal Studies. Available at: http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/Intensivkurs%20III/Brazilg2.pdf.

POLLMAN, E; BARRY, J. M. (2016). Regulatory Entrepreneurship. *S. Cal. L. Rev.*, *90*, 383.

RANCHORDAS, S. (2015). Innovation Experimentalism in the Age of the Sharing Economy. *Lewis & Clark Law Review*, 19, 871.

ROLNIK, R; KLINTOWITZ, D. (2011). (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos avançados*, *25*(71), 89-108.

SALICE, S. M; PAIS, I. (2017). Sharing Economy as an Urban Phenomenon: Examining Policies for Sharing Cities. In *Policy Implications of Virtual Work* (p. 199-228). Palgrave Macmillan.

SCHOR, J. B; FITZMAURICE, C. J. (2015). Collaborating and connecting: the emergence of the sharing economy. *Handbook of research on sustainable consumption*, *410*.

SCHOR, J. B; ATTWOOD-CHARLES, W. (2017). The "sharing" economy: labor, inequality, and social connection on for-profit platforms. *Sociology Compass*, *11*(8).

SKIDMORE, T. (2009). *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford University Press.

SUNSTEIN, Cass (1993). After Rights Revolution: reconceiving the regulatory state. Harvard University Press.

SUNSTEIN, Cass (2014). *Valuing Life: humanizing the regulatory state*. University of Chicago Press.

TELÉSFORO, R. (2016). Uber: inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória. Dissertação de mestrado. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Orientador: Carlos Ragazzo. Available at: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18082/RLT%20-%20DISSERTACAO%20MESTRADO%20-%202017.pdf.

UNGER, R. M. (1996). Legal analysis as institutional imagination. *The Modern Law Review*, 59(1), 1-23.

VASCONCELLOS, E; CARVALHO, C. E; PEREIRA, R. H. (2012). *Transporte e mobilidade urbana*. Texto de discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 1552, IPEA, Brasília. Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91298/1/661582272.pdf.

ZANATTA, R. A; DE PAULA, P. C; KIRA, B. (2016). Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?, *InternetLab Report*.

ZANATTA, R. A; KIRA, B. (2017a). Regulation of Uber in São Paulo: from conflict to regulatory experimentation, *Law and Society Association Annual Meeting*, Mexico City.

ZANATTA, R. A; DE PAULA, P. C; KIRA, B. (2017). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá.

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

PAULA, Pedro C. B. de; ZANATTA, Rafael A. F. O problema *Uber* em São Paulo: desafios à governança urbana experimental. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 65-100. ISBN 978-85-450-0705-0.

THE UBER PROBLEM IN SÃO PAULO: CHALLENGES TO EXPERIMENTAL URBAN GOVERNANCE

Pedro C. B. de Paula
Rafael A. F. Zanatta

Introduction

Uber has changed the world, for good or bad.[1] It has also changed the legal landscape of many megacities from the global south[2] like São Paulo – the biggest city in South America, with more than 12 million people –, opening room for a broader regulation of "two-sided markets for on-demand transportation" (Chen & Sheldon, 2015: 3). The firms operating in such markets are called "transport network companies" (TNC), following the regulatory experience of California; they include tech firms created in the past fifteen years such as Cabify (created in 2011 in Madrid), 99 (created in 2012 in São Paulo and recently acquired by Didi Chuxing),[3] BlaBlaCar (created in 2006 in Paris) and Uber (created in 2009 in San Francisco).[4]

---

1 Motherboard, "Welcome to the Uber Earth", May 9 2016, https://motherboard.vice.com/en_us/article/pgkk4v/uber-week-uber-earth.

2 Oldfield and Parnell claim that the global south is "the new epicentre of urbanism" and that we must foster a "southern theorizing of urbanism". In the opening of the Routledge Handbook on Cities of the Global South, they claim: "with the massive demographic and economic changes of the last three decades, the parochialism of the research heartland is a problem. It means that cities that are highly profiled in the canon of urban studies no longer reflect the hubs of urbanization or the most critical contemporary global urban problems" (Oldfield & Parnell, 2014: 2).

3 Didi Chuxing is a Chinese firm that began an aggressive acquisition strategy. They acquired Uber China for US$ 7 billion in August 2016 and acquired 99 for US $ 1 billion in January 2018. See https://www.crunchbase.com/organization/didi-dache.

4 We agree with Arun Sundararajan's broad definition of regulation as "instruments used to implement social and economic policy objectives" or, expressed in another way, "legal

The experience of São Paulo in regulating TNCs is an interesting case that mixes legal complexity, choices between traditional mechanisms and self-regulatory tools, political tensions and a move "from conflict to regulatory experimentation" (Zanatta & Kira, 2017). Between 2015 and 2016, the City Hall recognized the novelty and complexity of the issue at hand, both in social and economic terms. It was not only about traditional "transport regulation" in the sense of defining rules to control market entry and guaranteeing quality of service and consumer welfare. The "Uber problem" brought to São Paulo hard questions about externalities (exacerbated by the growth of these markets), the use of public goods (paved roads constructed with resources from taxation), environmental problems (the possibility of more cars on the street, traffic jam and pollution), algorithm accountability (transparency on dynamic pricing systems and rating systems used by these firms) and the use of data generated by these companies.

We understand the regulation of TNCs in São Paulo as an experience of "urban governance". Following Davidson and Infranca (2016), we believe that the relationship between such new markets and urban governance must be understood by concrete spatial relations and urban elements, considering the specificities of urban density, productivity and transport infrastructure in a city like São Paulo.

Departing from this "local-based reasoning", but also affected by experiences of megacities like Mexico City and Bogotá, regulators in São Paulo moved beyond traditional concepts of transport regulation (medallions, background checks and quality requirements)[5] and innovated their approach in three main ways: (i) by applying market mechanisms (prices) to control externalities produced by the new market, (ii) by learning from other megacities and bringing equity concerns

and administrative mechanisms designed to encourage economic activity" (Sundararajan, 2016: 138). However, we disagree with his narrowed-down vision that regulation should be understood as "intervention to correct market failure" in classic economic terms. The "reasons to regulate" are broader than correcting market failures and also encompass a rights-based approach. We follow Tony Prosser's idea that "more recent accounts have expanded regulation to include a wide range of other types of social control, incorporating insights from sociology as well economics" (Prosser, 2010: 2). Prosser does not see regulation as "infringement of private autonomy" but as a "collaborative enterprise".

[5] As it will be shown below, the city's regulatory body created such detailed requirements in a resolution in 2017, which was strongly opposed by the companies and subject to controversy in public debate as well as in court. See more on this at: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/01/1954497-novas-regras-para-uber-e-outros-apps-de-transportes-tem-5-recuo-de-doria.shtml.

into regulation,[6] (iii) by inserting TNC's regulation under a broader framework on the use of public goods and the municipal issues of urban mobility, environmental impacts and sustainability of road use.

As researchers in the field, we had the opportunity to directly engage with local regulators and discuss with them which policy could be the best solution for the city of São Paulo (including the creation of market mechanisms to control externalities).[7] Between 2015 and 2016, we met economists and lawyers from "SP Negócios", an agency bound by cooperation with the Municipality of São Paulo (Secretariat of Finance and Economic Development), responsible for "prospecting programs for priority sectors of the city's economy".[8] Together with MobiLab, a "laboratory for urban mobility solutions set up by the city in collaboration with researchers and entrepreneurs to analyze open data" (Mahendra, 2014: 237), SP Negócios assisted the City Hall and the mayor Fernando Haddad (Workers' Party) in the design and public consultations on a regulatory model for TNCs in São Paulo. The mayor's political goal, as he declared many times in 2015 during interviews, was to "incorporate modernity and innovation without losing control".[9]

Based on such elements, we claim that the experience of São Paulo is a relevant case of regulating a "sharing economy"[10] sector by an urban governance approach that answers to a wider and interconnected set of problems. We also argue that the innovative solution proposed by the City Hall to regulate TNCs was only possible because of previous experiences of "institutional experimentalism"[11] in the city, such as the creation of MobiLab and SP Negócios.

---

6 In a previous study, finished in January 2016, we analyzed the different policy solutions of mega-cities like São Paulo regarding TNCs (Zanatta, De Paula & Kira, 2017).

7 By that time we were both researchers from InternetLab, a research center for law and technology based in São Paulo. We were called by the City Hall to discuss the subject because of our on-going comparative research on "regulatory innovations" for transportation and technology.

8 See http://www.spnegocios.com/quem-somos.

9 Globo, "Haddad analisa outra possibilidade de regulação para Uber em São Paulo", October 9th 2015, http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/haddad-analisa-outra-possibilidade-de-regulacao-para-uber-em-sp.html.

10 In a previous book, we explored the multiple dimensions of the sharing economy based on the work of Yochai Benkler, Lawrence Lessig, Arun Sundararajan, Juliet Schor, Trebor Scholz and others. We believe that there are different "sharing economies", not just one (Zanatta, De Paula & Kira, 2017).

11 It is not our goal to discuss the theory of institutional experimentalism and the connection between legal reasoning and democratic experimentalism (Unger, 1996). As argued by Orly Lobel and Justin Desautels-Stein, the theoretical foundations of this approach lies in the work of Roberto Mangabeira Unger, Charles Sabel and other post-Deweyan philosophers. Institutional experimentalism is also connected with "legal pragmatism", a mode of thinking

These experiences led to the creation of an urban governance institution: CMUV – *Comitê Municipal de Uso do Viário* (Municipal Committee for Road Use), founded in May 2016 as a consequence of the "Uber problem" in São Paulo. We analyzed the experience of CMUV by reading the transcriptions of 18 official meetings of the Committee and 18 resolutions formulated by the Committee in the past 2 years.

One of the notable features of the recent history of CMUV is the fact that it has endured a major political change in the City Hall. After the mayor Fernando Haddad had left office, the new mayor João Dória (Social-Democratic Party), in spite of his political agenda of confrontation with the legacy of Haddad, decided to maintain CMUV and its regulations on TNCs. We argue that this "institutional endurance" (Gerlak & Heikkila, 2007) has occurred partly because of the experimental design of the institution. It also occurred because of the legitimacy that the City Hall had built with tech firms and civil society through the process of public consultations and a "democratic approach" to legal experimentalism (Ranchordas, 2015; Lobel, 2016).

This paper is divided in two parts. In the first one, we review the literature of urban law and the "sharing economy" and discuss the main differences between a traditional "transport regulation approach" and an "urban governance approach" (Davidson & Infranca, 2016). We discuss the history of transport regulation in São Paulo and the frictions that the TNCs provoked with a traditional model of economic regulation of transport. We also highlight the agenda of urban mobility at the federal level and how it impacted the urban planning in São Paulo. We argue that São Paulo had a unique approach to TNCs not only because of political reasons, but also due to previously created innovative institutions like "SP Negócios" and "Mobilab".

In the second part, we describe how the City Hall of São Paulo faced the "Uber problem" and developed innovative policy solutions using market mechanisms and some of the same logics of the transport network companies they intended to regulate. We discuss how the City Hall created CMUV and how this institutional solution was deeply connected with previous experiences of balancing public interest with innovation. We then analyze the work of CMUV and the market mechanisms adopted by the City Hall to generate incentives in order to achieve social goals. We claim that one of the unique features of São

---

that defends "a governance that is decentralized, flexible and open to rolling rule regimes" (Desautels-Stein, 2007: 613).

Paulo's experience is the attempt to use market mechanisms and data analytics to promote social justice. Finally, we show evidences that CMUV is moving beyond the debate about "on-demand rides" and trying to use this set of policy tools to tackle problems of innovation and use of public goods (public spaces in the city) in the market of bike-sharing.

1 From transport regulation to urban governance in Brazil: a brief review

Transport network companies (TNCs) have changed the legal landscape worldwide and challenged traditional models of transport regulation (Ranchordas, 2015; Sundararajan, 2016; Telésforo, 2016; Zanatta, Paula & Kira, 2017). During the 1970s, the literature of "economic regulation of transport" dealt with problems of "optimum price level", "equilibrium of the industry" and "quality level of the service" (Douglas, 1972). The classic literature on the problems of taxicab markets was mostly focused on problems of selection of price "for a population of customers with diverse preferences for service quality" and markets entry that could result in "significant capitalisation of the rents of the existing franchises" (George, 1972: 116). This literature provides a simplified view of mainstream theories of regulation applied to transport.[12]

Following Cass Sunstein, we understand regulation as "legal controls (authorized by legislatures and implemented by executive officials) that limit or authorize public or private conduct in order to promote some social goal" (Sunstein, 2014: 3).If we look at the history of transport regulation in Brazil (and possibly elsewhere), we can find a more interesting scenario of different regulatory goals, constant political tensions and growing complexity in the creation and selection of policy tools.

[12] Cass Sunstein criticizes the pure vision of economists who see a "single rationale" for regulatory regimes, especially the approaches that begin from laissez-faire premises and that rely exclusively on neoclassical economics. In his classic book about the rise of modern regulatory state, Sunstein claims that "social and economic regulation has been designed to promote economic efficiency, to redistribute resources in a public-spirited fashion, to reduce or eliminate social subordination, to reflect collective aspirations, to protect future generations from irreversible losses and to alter preferences that are produced by various motivational or cognitive defects" (Sunstein, 1993: 228).

A The construction of the private transport regulation in São Paulo

The regulation of transport in Brazil dates back to the 19th century, highly influenced by the Portuguese Empire and its municipal regulation ("*Códigos de Postura*"). Even before the Brazilian Republic – in a time when transport comprised horses, tilburies, trolley cars and trams –, cities like Rio de Janeiro and São Paulo already suffered "alterations of the functions of the spaces in favor of more control and rationalization" (Frehse, 2005: 2005). Transport, during that time, became highly regulated in terms of "rules for security of passengers", tight control on the "background of workers responsible for transportation" (Zanatta, De Paula & Kira, 2017: 135) and licenses that were granted by security institutions like the "*Inspetorias de Polícia*" (Terra, 2012: 127-128).

In São Paulo, during the early 20th century, when horses were gradually substituted by cars, individual transport regulation also concentrated on price regulation, aiming at reducing asymmetries of power in the process of negotiation between passengers and drivers (Zanatta, De Paula & Kira, 2017: 136). However, after the "boom" of vehicles and the constant strikes (mostly by Italian migrants associated with political ideas of anarchism and syndicalism), the City Hall shared responsibilities with the "*Secretaria de Justiça e Segurança do Estado de São Paulo*" (the State of São Paulo's Department of Justice and Security).

During the 1930s, and after the "revolution and [Getulio] Vargas' rise to power" (Skidmore, 2009), transport rules became progressively attached to the States and not the municipalities (Vargas' objective was controling the Union and entrusting his political allies in the government of states, as to weaken the power of his opponents). Eduardo Vasconcellos, a well-known sociologist of transport in Brazil, calls the strategy 'estadualização das regras de trânsito' (Vasconcellos, 1999) [or 'the move to state regulation of traffic']. Between the 1930s and the 1960s, State-created institutions like "*Diretoria do Serviço de Trânsito*" was in charge of transport regulation, performing activities like "control of frauds on taximeters, licensing-checking, control of quality of cars and administrative proceedings based on complaints by passengers" (Zanatta, De Paula & Kira, 2017: 136).

After Vargas, cities gained more power with the "municipalization movement", which influenced the Constitution of 1967.[13] During the

[13] The Constitution of 1988 just exacerbated this process: "The autonomy of the municipalities marks a major change in the political scene. Interventions by higher orders of government

civil-military dictatorship, general Costa e Silva signed the Decree 62.926/1968 and defined that cities had the legal role of (i) authorizing, allowing and regulating the service of collective transport, (ii) regulating the service of taxis and (iii) limiting the number of private cars in the city. During the same period, the mayor of São Paulo, Faria Lima, conceived the "*Secretaria Municipal de Transporte*"[14] and established the local rules which would endure until the rise of Uber and other TNCs. As we argued in our previous research on the history of private transportation in São Paulo:

> The regulatory design created for individual transportation in the 1960s remained practically unchanged in Brazil since then in structural terms (competent authority, entry control and tariff), focusing on taxi services. There are a limited number of licenses that are issued by the government. Drivers wishing to offer the taxi service (individual public transport and local public service) must obtain such a license from a highly bureaucratic procedure. In this sense, the taxi industry has developed in Brazil as a closed market, in which regulation is characterized, first of all, by barriers to entry and exit from the market and by tariff policy (Zanatta, De Paula & Kira, 2017: 137).

Based on the different historical experiences locally developed in São Paulo, taxicabs were considered "individual public transport". This market of transportation was regulated by a public authority (*Secretaria Municipal de Transporte*) and there were five clear regulatory goals: (i) reduction of the insecurity with respect to the driver based on the control of the registered drivers, (ii) definition of a price previously known by the consumers, (iii) limitation of the number of service providers from the demand and controlled issuance of permits, (iv) inspection of vehicles by public agents to prevent accidents, and (v) fraud prevention of the price control mechanism (meter).

(the federal government on the states and municipalities and the states on the municipalities) are only allowed under the strict conditions established by Articles 34 and 35 of the Constitution. (…) Moreover, municipalities are now empowered to take decisions in most important areas, such as territorial management, land development, environment, local taxation issues, and industrialization" (Piancastelli, 2005: 4).

[14] According to Raquel Rolnik (2011), the transformations of the 1950s and 1960s were extremely important to São Paulo. The electric trams decayed and public transportation became progressively dependent on buses. In 1948, the City Hall created the CMTC (public firm of collective transportation). During the 1950s, the public transport was operated by CMTC e 66 private firms that had contracts (bids) of 30 years with the City Hall. In the 1960s, São Paulo had 4 million habitants and 500 thousand vehicles. As argued by Rolnik, there was a "hegemony in investments in expansion of the main road system that became effective in the city from those years: between 1965 and 1970, investments in the road system represented, on average, 27% of the total budget of the municipality".

In Brazil, the traditional model of "transport regulation" has been challenged in the past ten years by two important phenomena. The first was the rise of an important research agenda on "transportation and urban mobility" which paid attention not only to the sustainability of these markets and the provision of public services, but also to environmental problems, inequalities generated by tax subsidies for specific sectors (*e.g.* petrol, car industry and taxis),[15] and the relationship between urban mobility and quality of life (Vasconcellos, Carvalho & Pereira, 2012).[16] The second is the role of the federal government in proposing the National Policy on Urban Mobility (Gomide, 2008). This initiative framed the debate of regulation of transport under a broader vision of urban mobility, influenced by the previous work conducted by policy-makers from the "Ministry of Cities" and the "*Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana*" created by the Workers' Party. As argued by Alexandre Gomide, the federal government understood that "urban transport integrates the policy of urban mobility" and that the "conditions of mobility of people and goods in the city are deeply connected with urban development and social welfare" (Gomide, 2008: 16).

The emergence of these two phenomena could be explained by a series of factors, be it the increase of 119% in the national vehicle fleet from 2000 to 2010, the resurgence of the urban mobility agenda worldwide,[17] or the strengthening and institutionalization of an "urban

[15] Eduardo Vasconcellos and other researches have presented relevant data on this: "Taxis receive mainly three forms of government subsidies. The first, at the federal level, is the "Industrialized Products Tax" exemption for the purchase of new vehicles, which is 12% if it is considered the tax paid for vehicles between 1000 and 2000 cubic meters. The estimated fleet of taxis in Brazilian municipalities with more than 60 thousand inhabitants in 2003 was 162,000, a figure that rises to 200,000 when it includes the other cities of the country. Assuming an average life of five years for vehicles, the current renewal is 20%, that is, 40,000 new taxis. Considering the average value equal to the average vehicle purchased in Brazil in 2003, the subsidy per year is 151 million reais. (...) The third form of subsidies is of municipal origin, by the free and exclusive parking for 24 hours on public roads. Assuming that conservatively 50% of taxis have exclusive points on the roads, this implies 100,000 exclusive seats for 24 hours. If these taxis needed to pay for this parking lot about 6 reais a day, their expenses would be 600,000 reais a day, or 187 million reais a year". (Vasconcellos, Carvalho & Pereira, 2012: 18).

[16] In a research conducted for the Brazilian Institute of Economic Research in 2012, Vasconcellos and his team claimed that the average time of mobility from home to work had risen 6% between 1992 and 2008. More than 1/5 of the population spent more than one hour to reach the workplace. According to their report, "the policies of urban mobility were not sufficient to stop the rise of the private transportation and the degradation of the urban transit conditions" (Vasconcellos, Carvalho & Pereira, 2012: 26).

[17] A simple "google books ngram viewer" search shows a peak of the relative use of the term "urban mobility" in 1975 and a resurgence of its relevance since 2003: https://books.google.com/ngrams/graph?content=urban+mobility&year_start=1900&year_

agenda" in Brazil that was constitutionalized in 1988 and consolidated with the City's Statute in 2001 (which already established in its article 3, IV the Union's responsibility towards national policies in urban mobility, housing, and other urban services).

As we will explain further, by the time the "Uber problem" arrived in São Paulo, the traditional "transport regulation approach" was already being challenged by an "urban governance approach" influenced by the national debates on urban mobility.

B Urban mobility, urban governance and Transport Network Companies

Between 2008 and 2012, Brazilian stakeholders discussed the National Policy on Urban Mobility. José Carlos Xavier and Renato Boareto, from the National Secretary of Transportation and Urban Mobility, argue that Brazil was facing a "cyclical degradation of public transportation services and increased travel time". By then, urban mobility could not be understood "as merely the number of trips a person is able to make over a specific time period", but also "the capacity to carry out the necessary trips for achieving the basic rights of a citizen, as well as the concern for the environmental impacts that result from the choice" (Xavier & Boareto, 2011: 5). According to their reading, "sustainable urban mobility" should be sought "through a set of transportation and circulation policies that aim at providing broad and democratic access to urban space, giving priority to non-motorized and collective means of transportation, in an effective and socially inclusive manner" (*idem*: 6). In the concept of urban mobility defended by the federal government, "the city should not be planned to have traffic with private vehicles flowing in safety, but to have an occupation based on the logic of housing with quality of life where vehicle traffic is the consequence of people circulation" (*idem*: 7).

In 2012, the Congress agreed to enact the Draft Bill proposed by the Workers' Party. Law 12.587/12 defined nine principles for urban mobility: (i) universal accessibility, (ii) sustainable development of cities, in the socio-economic and environmental dimensions, (iii) equity in citizen's access to collective public transport, (iv) efficiency and effectiveness in

end=2008&corpus=15&smoothing=3&share=&direct_url=t1%3B%2Curban%20mobility%3B%2Cc0. As for the term "mobilidade urbana"("urban mobility" in Portuguese) the tool does not allow queries.

the provision of urban transport services, (v) democratic management and social control of the planning and evaluation of the National Policy on Urban Mobility, (vi) citizen's mobility safety, (vii) fair distribution of benefits and burdens arising from the use of different modes and services, (viii) fairness in the use of public space of circulation, ways and places; (ix) efficiency and effectiveness in urban circulation. The act also defined different types of transport, as described in the table below:

Table 1 – Types of transport in the Brazilian National Policy on Urban Mobility

Type	Legal description
Collective public transport	Public passenger transport service accessible to the whole population in exchange of individual payment, with itineraries and prices fixed by the public authority
Collective private transport	Passenger transport service not open to the public, for trips with exclusive operational characteristics for each line and demand
Individual public transport	Paid passenger transport service open to the public, by means of rental vehicles, for individualized travel
Urban freight transport	Transport of goods or animals
Private motorized transport	Motorized means of transport of passengers used for the accomplishment of individualized trips by means of private vehicles

Two years later, when Uber finally arrived in Brazil, this taxonomy of transportation had a key-role in the debate about how to regulate "transport network companies". A report by Zanatta, De Paula and Kira (2015) shows that taxi-drivers claimed that Uber drivers were offering "individual public transport" and therefore needed to comply with existing licensing schemes and regulations applied to the taxi industry in São Paulo. On the other hand, representatives from Uber in Brazil claimed that their service belonged to a new type of transport, "private motorized transport" rather than "individual public transport".

Mahendra (2014) explains that "new mobility transport services" take advantage of mobile phone applications and allow citizens to "share vehicles, share rides, access taxis, rickshaws and similar intermediate public transport options". Her study identified, in 2014, that transport network companies were expanding rapidly in the cities of the Global South: "while disrupting traditional mobility models, TNCs are also competing with existing traditional services and informal transport in these cities, with disruptive impacts on the livelihoods of these

operators" (Mahendra, 2014: 236). Davidson and Infranca (2016) also describe some of the effects that TNCs generate for urban planning:

> Transportation, as it has emerged in the sharing economy, directly implicates commuting patterns, traffic, and questions of public safety at the local level. One promise of collaborative consumption is that it will reduce car usage by tapping excess personal transportation capacity, but even if that optimistic goal is achieved, cities still face the immediate spillovers of additional (or replacement) driving services. Such services may also provide rides at a cost that lures individuals away from public transportation, leading to more rather than fewer vehicles on the road. Again, the sharing economy's tendency to increase use intensity can create fictions in transportation infrastructure and potentially across a range of common spaces, given that congestion is a ubiquitous challenge for urban governance (Davidson & Infranca, 2016: 241).

While in the United States tech firms like Uber and Lyft faced regulation from state legislatures (45 states during 2015 legislative sessions), revealing "an urban component" (Davidson & Infranca, 2016: 246), in Brazil the discussion has been completely framed inside the municipalities, with an explicit concern of urban mobility and urban governance. From the beginning, cities like Rio de Janeiro and São Paulo developed different local solutions, reflecting "differences in local political, economic, and social conditions" (Davidson & Infranca, 2016: 248). It is true that "different local governments will naturally have varying political and economic incentives to foster or resist sharing", especially when regulators are dealing with threats to local incumbents. This local nature of regulation, on the other hand, "allows companies – and local governments – to experiment, iterate, and adapt, as they are doing" (Davidson & Infranca, 2016: 249).

Scholars in the field of "law and sharing economy" in the United States have emphasized the experimental nature of local regulation, the possibility of using sun-set clauses to test regulatory models through administrative law (Ranchordas, 2015) and the difficulties faced by small cities to adapt; they usually use the examples of megacities.[18] They have also stressed the co-regulatory nature of these markets, considering that

[18] Davidson & Infranca (2016: 252) describes how cities like Kansas and San Antonio failed to use the same rules developed in New York and Houston. Uber threated to leave the city if they required fingerprint background checks. Uber and Lyft also joined forces to pass a provision expressly prohibiting fingerprinting. The city called an election on 7 May 2016 and the tech firms lost.

tech firms in the field of transportation also have "internal regulation", like software and algorithms for peer-to-peer evaluation and different forms of behavior modification through economic sanctioning (*e.g.* penalizing drivers that perform badly with a consumer or excluding drivers who have offensive behavior towards women once a complaint is registered and documented through the mobile phone). As argued by Arun Sundararajan in his book *The Sharing Economy*, "regulation, often interwoven with the provision of trust, doesn't always have to originate from the government" (Sundararajan, 2016: 138). For him, "peer-to-peer platforms may provide a basis upon which society can develop more rational, ethical, and participatory models of regulation – models in which users and providers are equally invested and responsible for enacting the regulations in question" (idem: 138).

In an "urban governance approach", as the one advocated by Davidson and Infranca (2016), the problems and impacts of Transport Network Companies should be measured in terms of "economic transformation of the urban economy", the "physical transformation" and the "modifications of the composition of neighborhoods and the vitality of city streetscapes", besides the promotion of "social capital" inside the city. This means that such new markets and economic activities demand a "holistic approach to regulating the sharing economy at the local level that accounts for how deeply entwined the sector is with urban space and city life" (Davidson & Infranca, 2016: 270). In this new regulatory enterprise, one should expect the following elements (which David and Infranca call "spillover effects"):

> - The mobilization of consumers to fight for the TNCs interests and to push the political discourse, forcing cities to "more clearly articulate the reasons for specific regulations and to support them empirically";
> - New forms of participation and public consultations to help regulators in the development of new regulatory models;
> - Access, from local governments, to the substantial data those firms posses (through voluntary partnerships or legal action);
> - Higher levels of transparency for local government regulation;
> - Scenarios in which regulators move from conflict and confrontation to partnership and reliance upon shared data;[19]

[19] Davidson and Infranca use the example of New York City: "The de Blasio Administration proposed capping Uber drivers and, in response, Uber rolled out a short-lived de Blasio feature, visible only to users in New York City and purporting to show 'what Uber will look in NYC if Mayor de Blasio's Uber cap bill passes'. In response to the uproar his helped ignite, the de Blasio administration quickly dropped plans for a cap and announced an

In the case of São Paulo, as we will explore in the section below, the elements of an urban governance approach were present and merged with an urban mobility approach already defended by the Workers' Party. São Paulo also learned from its own experience and from cities of the Global South which faced the same challenges.

2 The Uber problem in São Paulo: seeing TNCs through urban lenses

We use the expression "Uber problem" to describe the phenomenon of the regulation of new markets of technology and transportation based on two-sided markets (firms that use online-enabled platforms to connect passengers with drivers). In other words, the Uber problem deals with the problem of rulemaking of "transport network companies" as dealt by California Public Utilities Commission in 2013 and other public authorities. The Uber problem, in this sense, is not restricted to Uber itself but include all other firms that operate in a similar fashion (famous TNCs include Cabify, Lyft, Sidecar, OlaCabs, Didi Kuaidi, 99 and others). In fact, Uber was the firm responsible for provoking strong regulatory response because of its well-known aggressive behavior of "stepping in and then asking for rules to change" (a behavior that Frank Pasquale and Siva Vaidhyanathan called "lawlessness" in a famous article published at the Guardian).[20] Since they provoked enormous debates during the year of 2014 in São Paulo, we chose this expression as a way of highlighting a process of regulation comprising three points: (i) defining what the problem is and what should be regulated, (ii) gathering information for the regulatory enterprise, (iii) defining behavior-modification rules and putting them in motion.

---

agreement through which Uber would share data for a study of the local traffic effects of ride-share operators. This might simply be interpreted as the city government caving to quickly mobilized and widespread opposition. But it could also be seen as an example of a city government proposing a regulation, confronting opposition, and then, through partnership and reliance upon shared data, working to construct a more narrowly tailored and empirically grounded regulatory response" (Davidson & Infranca, 2016: 274).

20 In 2015, they wrote: "Uber has confronted admittedly stifling restrictions on taxi driver licenses in France by launching a service called UberPop. Several authorities in Europe have ruled UberPop illegal, but Uber kept it operating anyway as it appealed. (…) One could make a strong argument that France would benefit from more taxi drivers and more competition. But that's for the people of France to decide through their elected representatives. The spirit of Silicon Valley should not dictate policy for the rest of the world. New York, Paris, London, Cairo and New Dheli all have different values and traffic issues. Local needs should be respected" (Pasquale & Vaidhyanathan, 2015).

A The process of regulation: learning from previous experiences

São Paulo is a tremendous market for TNCs. It is a mega-city with more than 12 million people and huge problems of urban mobility. In 2014, when Uber arrived there, an emerging market of tech firms was already connecting drivers with passengers through applications for mobile phones. In 2013, São Paulo-based tech firm "99 Taxis" had already registered 10.000 taxi drivers and achieved 2 million rides.[21] One year later, 9 out of 10 taxi-drivers in São Paulo (from a total amount of 35,000) used apps for taxi-rides. 99 Taxis alone had 1 million rides per month (charging 9% when passengers paid using credit card).[22] Things changed radically with the business model proposed by Uber. Instead of connecting passengers with taxi-drivers, Uber allowed any adult with a drivers' license to become a "partner" and to offer a ride through the platform. They entered the market claiming that they were not offering "individual public transport", as defined by the National Policy on Urban Mobility, because they were a "closed platform" in which services were private.

Between 2014 and 2016, regulatory discussions about Uber and TNCs had three different phases in São Paulo. According to Zanatta & Kira (2017), the first phase, named "trouble arises", was characterized by "bills proposed by the City Council representing the interests of taxi drivers" and debates about the illegality of firms like Uber. These debates were concentrated among stakeholders (taxi-drivers associations on one side, and tech firms on the other) and did not involve a larger legal community. The second phase, named "battle of legal opinions", involved cases brought to the Judiciary in 2015 and an enormous amount of legal opinions by well-known lawyers in Brazil about the legal nature of the individual transportation and the legal regime that should be applied. The main issues changed and the question "was not a binary one (is it legal or illegal?) but rather reflexive and conceptual (why should the service of taxi driver be considered a public one?)" (Zanatta & Kira, 2017: 8). The third phase, named "experimental regulation", began with the approval of Law 349/2014 by the Legislative Assembly and the sanctioning of Law 16279/2015 by mayor Fernando Haddad. The executive sought to regulate these new tech firms and

[21] See https://canaltech.com.br/mercado/Taxistas-faturam-R-25-milhoes-com-aplicativo-99Taxis/.

[22] 99 Taxis received venture capital investments from Monashees Capital and Qualcomm. See the interview with Paulo Veras, former CEO: https://glamurama.uol.com.br/poder-os-altos-e-baixos-de-paulo-veras-homem-por-tras-da-99taxis/.

began developing a strategy to regulate Uber based on an executive decree. At this stage, "the debate on prohibition on the one hand and permission on the other hand lost protagonism before the conscience of many regulators about the uncontrollable expansion of transport services mediated by smartphones, as well as urban impacts of such a market, i.e., environmental protection, traffic management and management of systems of urban mobility as a whole, integrating the individual transport to other modes and urban dynamics" (Zanatta & Kira, 2018: 9). The hallmark of this phase was the opening of a public consultation about the *Decreto de Regulação da Exploração Econômica do Uso Intensivo do Viário Urbano*.

One can see the growing complexity of the discussions in São Paulo in this short period of time of two years. The table below, created by Zanatta & Kira (2018), describes how the different phases had a growing number of legal actors and a more sophisticated discussion about "how to regulate" the TNCs.

Table 2 – From conflict to experimental regulation: three different periods

	Actors	Legal instruments	Main issues
"Trouble Arises"	Uber Taxi drivers City councilmen	Bills (municipal level)	Legal or illegal? For or against?
"Battle of legal opinions"	Uber Taxi drivers City councilmen Law professors Lawyers City Hall Competition authority Research centers	Bills (municipal levels) Judicial petitions Court decisions Legal opinions Public hearings called by the Legislative power	What makes the individual transport public? What is the legal regime that must be applied?
"Experimental regulation"	Uber Taxi drivers City councilmen Law professors Lawyers City Hall Competition authority Research centers City hall business secretariat City hall infrastructure secretariat	Bills (municipal and federal level) Public hearings Public consultations Technical notes (executive) Decrees	How to regulate new firms that operate at the transportation sector? How to achieve balance in the market with the entry of new players? How to regulate TNCs in order to achieve public policies goals?

Source: Zanatta & Kira (2017).

Rather than Rio de Janeiro, that took a conservative approach and limited itself to binary discussions of legality and illegality during the years of 2014 and 2015, São Paulo tested different forms of regulation. The first one was not so successful. The City Hall expanded the number of licenses (medallions) and created a new category of drivers, inspired by UberBlack. The Secretariat of Transport launched 5.000 licenses for "*black taxis*" and selected applications for drivers that wanted to have the legal right to offer their service as "individual public transportation". The requirements for obtaining a license were: (i) availability of electronic means of payment, (ii) adoption of a technology platform to connect users and taxi drivers, (iii) use of digital maps, evaluation of service by users, and an electronic identification of the driver to be available to the user. The "black taxis" also allowed the adoption of floating rates, subject to the limit increase of 25% of the regular category.[23]

This first attempt of regulation did not produce the expected outcomes. The City Hall expected that drivers connected with Uber and other tech firms would apply for the license of "black taxis", considering that driving without authorization could be understood as illegal. However, on the same day the City Hall launched the Decree, Uber announced it did not recognize the legitimacy of the regulation and that "black taxis" should not be treated as taxis.[24] Backed by the public position of the firm, thousands of drivers continued to operate in the city. In fact, the launching of 5.000 licenses benefited taxi drivers that worked in precarious conditions, usually "renting their licenses" from other registered taxi drivers on a weekly basis ("*taxis de frota*"). The second reason why the regulation failed was it aimed at the drivers from UberBlack. Three months before the proposition of the City Hall, the American firm launched "UberX" in Brazil, allowing anyone with a car fabricated after 2008 to offer rides through the applications.[25] This scenario of opposition and incompatibility made the City Hall rethink how to regulate TNCs.

Between October and December 2015, the mayor Fernando Haddad asked the staff from "SP Negócios" (public agency of entrepreneurship) and "Mobilab" (laboratory or urban mobility and big data) to design a new regulatory system. These public institutions held a series of

---

[23] See http://www.internetlab.org.br/en/opinion/regulating-individual-transportation-in-sao-paulo-what-is-at-stake/.

[24] See https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-de-sp-lanca-5-mil-alvaras-de-novo-servico-de-taxi,1776724.

[25] See https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,versao-mais--barata-do--uber-chega--ao-brasil---imp-,1704887.

roundtables with researchers[26] and stakeholders and actively looked for inspirations in other megacities like Mexico City, Bogotá and New Delhi. In December, the City Hall opened a public consultation with an "innovative proposal for regulating accredited transport operators that make use of urban roads".[27] Regulators created a new legal concept for Transport Network Companies – which they called *Operadora de Transporte Credenciada (OTCs)* –, a different category from "individual public transport" (taxis). The main concern of the City Hall was the management of externalities generated by the use of urban roads, a public good maintained by taxes and the public sector. As we will explain below, the key feature of this experimental proposal was the obligation, imposed for the private sector, to purchase kilometers of credit for OTCs, upon authorization of the government, issued after the payment of a public price.

As designed by the City Hall, the use of credit would fluctuate depending on variables such as time of the ride, start and ending points or type of car used (this way, it would be possible to encourage behaviors of the relevant agents by charging less for rides on the outskirts of the city). The City Hall also defined obligations of collaboration with Mobilab, the Laboratory of Urban Mobility, especially in data-collection and data-analysis. In the next section, we will discuss the details of this models and if they worked.

B Using market mechanisms and data analytics to promote social justice

The regulatory model proposed by the staff of the mayor Fernando Haddad is quite well designed. If we consider Julia Black's broad definition of the processes of regulation (defining what should be regulated, defining why one issue should be regulated, creating information-gathering mechanisms and setting behavior modification

[26] In two meetings with SP Negócios in 2015, we discussed our on-going comparative research that was published in 2017 (Zanatta, Paula & Kira, 2017). By that time, we explained that TNCs were regulated in new ways, moving beyond traditional "quantity and quality" rules of the taxi market. By studying the experience of 21 megacities around the world, we saw rules designed to: (i) share data from tech firms to public authorities, (ii) maintain data servers in specific jurisdictions, (iii) make information from drivers available to users, (iv) audit the evaluation/ranking system of drivers, (v) protect the personal data generated through platforms, (vi) fight gender-inequality and crimes against women, (vii) generate incentives for rides in poor areas, (ix) allow crossed subsidies (collecting taxes and investing in public transportation).

[27] See http://www.internetlab.org.br/en/opinion/regulating-individual-transportation-in-sao-paulo-what-is-at-stake/.

techniques),[28] we can clearly see such elements in the draft version of the decree:

> - *Definition of what should be regulated:* the decree made a distinction between rides that are purely "ridesharing" and others that are the result of an economic activity between drivers and passengers mediated by a tech firm and a platform that is accessible through mobile phones;
> - *Definition of why it should be regulated:* the City Hall believed that the public sector should monitor the impact on incumbents and the number of drivers occupying the streets, potentially generating pollution and traffic jams. The public sector should also charge for the use of a public good in a system of credits for kilometers, allowing the regulator to influence when and where the rides occur through a fluctuant pricing system;
> - *Getting information to regulate:* Besides the traditional information gathering through registration, the decree established a collaborative approach between TNCs and Mobilab through data-sharing for urban mobility;
> - *Behavior modification techniques:* Instead of a purely command-and-control system, the City Hall decided to modify the behavior of tech firms ("operators") though market incentives. In the way it was designed, the operator must buy credits for kilometers in order to allow the "partner drivers" to be on the road. If they only remain in the city center during peak times, the credit will be used faster (the price to be in city center would be more expensive, so to speak). If they go to the peripheries and the city outskirts, the credit lasts longer (the price would be lower).

The first time the model was presented, researchers from the World Bank "Transport for Development" project described it as an "innovative proposal". According to them, "this approach would create a market for these credits and be aligned with the principle commonly known in the vehicle insurance industry as 'pay-as-you-drive', and would allow the city to receive a fee from TNCs for the commercial

[28] Julia Black's contribution to the theory of regulation is enormous. For years, she has defended that "we can construct a conceptualisation of regulation that is consistent with the decentring perspective so as to develop an understanding of decentred regulation that will enable us to recognise better how certain forms of power and control are exercised throughout society" (Black, 2017: 20). Centred analysis of regulation are based on "rules backed by sactions" of comand-and-control regulation. Decentred analysis involves complexity, fragmentation, interdependencies, ungovernability and rejection of a clear distinction between public and private. As argued by Black, "decentring analyses also draw on Foucaldian notions of power to emphasis that in addition to fragmentation of knowledge there is fragmentation of power and control. Government does not have a monopoly on the exercise of power and control. Rather it is dispersed between social actors and between actors and the state" (Black, 2017: 21).

use of its public road infrastructure, which can then be used to better manage and maintain it".[29]

According to the World Bank, the regulation "give São Paulo more flexibility in designing and pricing incentives for TNCs to deliver services that complement public transport and taxis in off-peak periods, particularly in underserved areas, and for underserved populations". Furthermore, the decree "requires TNCs to provide São Paulo with data on trip origins and destinations, times, distances and route of travel, price and service evaluation".

São Paulo was the first city to design something like that: a regulatory model based on dynamic prices for the use of the road, based on real-time data and analytics, and differentiated prices (or fees) for "vehicle-kilometers" in congested areas or underserved areas and neighborhoods.[30] In other words, the City Hall "hacked" the idea of dynamic prices – one of the major innovations of TNCs in these markets – and used it in favor of urban and social goals, like the improvement of transportation in underserved areas (by generating economic incentives/lower prices for drivers and TNCs to be there) or the discouragement of use of private vehicles in central areas of the city (well-covered by mass transit infrastructure). It also obliged, in the first proposition, that TNCs should purchase vehicle-kilometers credits to be utilized for female drivers, tackling a gender-inequality gap.[31]

This regulatory enterprise is very consistent with the "rationales for regulation" defended by legal theorist Tony Prosser (2010). As one can see, the model is not simply designed to correct market failures (and it is not perceived as well as an intrusion in the private sector). The regulation has strong social and economic goals. The market mechanisms and the data analysis techniques are used to, at least in theory, correct power imbalances and social inequalities. This is consistent with contemporary theories of justice applied to transportation. Rafael Pereira, Tim Schwanen and David Banister, from Oxford University, defend that "a transport policy is fair if it distributes transport investments and services in ways that reduces inequality of opportunity". According to these scholars, "while aiming to enhance overall levels of accessibility, policies should prioritize vulnerable groups and thereby mitigate morally arbitrary disadvantages that systematically reduce their accessibility levels, such

[29] https://blogs.worldbank.org/transport/sao-paulo-s-innovative-proposal-regulate-shared-mobility-pricing-vehicle-use.

[30] As we were able to assess in a review of all regulatory experiences existing up to 2015 in Zanatta, De Paula & Kira (2017).

[31] According to the Decree, 15% of all the TNC drivers should be female.

as being elderly, disabled or born in an ethnic minority or poor family" (Pereira, Schwanen & Banister, 2017: 186).

It is clear that the "prioritization of vulnerable groups" is extremely limited when we are dealing with private transportation, which is usually much more expensive than public transportation (buses and metro) and, therefore, less accessible for citizens from lower classes. It is hard to talk about inclusion and urban mobility based on TNCs, albeit the claim that TNCs promote some kind of inclusion and provide private transportation for areas underserved.[32] However, in the case of São Paulo, we sustain that the regulatory model proposed by the City Hall has a strong component of inequality-reduction, as perceived by its institutional design and regulatory goals.

In the next section, we move from the analysis of the regulatory goals to the discussion about institutional design and the legal experimentalism that occurred in municipal level in São Paulo. We sustain that the "Uber problem" opened space for the creation of CMUV, a "multi-departmental" committee that deals with externalities from the use public goods (roads) and for the alignment between public transportation and alternative modes of transport.

C The institutional design of the regulation and the role of CMUV

Municipal decree n. 56.981 of 2016[33] that created CMUV and ultimately set out the regulatory framework of TNCs in São Paulo was drafted to "regulate the exploration of the commercial activity of individual transportation, carpooling and autonomous driving". Its legal grounds, as a regulatory tool, were precisely the aforementioned articles 12 and 18, I of the National Policy on Urban Mobility Act, which deal with the public interest services of individual transportation.

The definition of a broader regulated topic than TNCs, covering "carpooling" and autonomous vehicles draws from previous debates in

[32] Rachel Telésforo believes that TNCs could substitute buses and public transportation if they are inefficient. She mentions studies from Portugal (*International Transport Forum*) and experiments in Mexico and claim that they could reduce traffic jams and costs for the public sector (Telésforo, 2016: 74-77). We do not believe there are elements to endorse this thesis, but we do agree with her when she argues that "in order to continue operating, the sharing economies, especially Uber, will need to demonstrate their capacity to reduce inequalities. The possibility of interconnecting passengers to outskirts and areas that are excluded from the traditional urban structure – be it for the distance or the lack of public transportation like buses and metros – becomes important" (Telésforo, 2016: 78).

[33] All official documents concerning CMUV are available at http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/acesso_a_informacao/index.php?p=227570.

local and federal (and international) contexts in which TNCs intended to bypass regulations by arguing their "shared" nature as opposed to a traditional commercial sector. It also shows that the regulatory framework to be created should be able to make use of different set of tools to regulate service providers in similar but distinct areas, as well as to pursue multiple public interest goals.

In this matter, the goals set out in article 2 of the decree show the inherent urban rationale of this regulation:

> Article 2 – The public roads are part of the Municipal Mobility System and their use and exploration shall observe the following directives:
> I – avoid idleness or overload of the available infrastructure;
> II – rationalize the occupation and use of the existent infrastructure;
> III – provide improvement of the accessibility and mobility conditions;
> IV – promote the sustainable development of the City of São Paulo in its socioeconomic and environmental dimensions;
> V – assure safety in people's displacements;
> VI – foster the development of new technologies that enhance the use of the system's resources;
> VII – align itself with the incentive to the use of public transportation and alternative individual transportation modes.

Such objectives build on the rationale of the decree:[34] roads are public goods in the economic sense, there is a tendency to overuse these goods if not regulated, pricing schemes can be adapted to incentivize and hinder individual behavior to promote public interest goals, there is an optimum equilibrium to be pursued in managing the municipal mobility system in its many aspects, and, utterly, managing and controlling the availability and the price of transportation is an important tool of governing urban development.

It is important to notice that these goals and rationale do not apply only to TNCs, but to all *intensive commercial use of public roads in the city*, including autonomous vehicles and bike-sharing schemes.[35] This will

[34] This is not a definitive nor an official set of premises that rule the decree, however; they can be drawn from the decree's text and instruments (specially articles 8 to 12, which define the pricing criteria), from the conversations held between the regulators and ourselves, and from the transcripts of the CMUV meetings, mainly the first and third encounters (held in May and July of 2016).

[35] It is obvious that bike-sharing firms use this public good in a less intensive way than firms that put autonomous vehicles on the roads of São Paulo. In interviews with entrepreneurs in the bike-sharing industry and regulators, we discovered an intense debate about pricing dockless bicycles (which would have consequences for tech firms like MoBike and Yellow). The municipality is concerned with the use of public spaces and externalities created for

be an important aspect of the development of CMUV as a governing body of commercial aspects of São Paulo's roads.

In regulating TNCs, the decree established that any company carrying out commercial activities concerning urban transportation and intensively using public roads would require to be registered in the city as Technology Transportation Operator (OTTC) in order to operate in São Paulo. By doing so, the regulation aimed at solving two different issues: the applicability of such norms to TNCs and the practical feasibility of regulating those activities. In defining that OTTCs are the intermediates between client and drivers, regulators avoided legal discussions over the definition of TNCs as transportation or technology companies. Furthermore, by regulating the OTTCs as the main responsible toward the municipality for providing data on the trips, paying public prices for the intensive use of roads, maintaining a record and registry with the public authority of all its drivers, and assuring minimum standards of quality, the regulator chose not to monitor each and every vehicle as a possible transport provider, but transferred to a few companies the responsibility of answering on their behalf.

Another notable aspect of São Paulo's regulation is that it solved the "tragedy of the commons" or market size problems not by determining a fixed number of drivers allowed to circulate (which would entail a burdensome enforcement system and would very likely be poorly enforced); instead, it charges per kilometer travelled with passengers. Also, it allowed the regulatory body (CMUV) to determine the price to be charged per "kilometer credit". This pricing instrument does not define a prior number of trips, drivers or vehicles using the public infrastructure. It rather allows the city to steer this market monthly by reestablishing the next round of credits to be sold. Also, as already pointed out, it makes it possible to have different prices per kilometer by region of the city, type of transportation service (shared *vs* individual rides), gender of driver, time of day, vehicle emissions, integration with public transportation services, or any other tailoring pursuant to the decree's goals.[36]

citizens (*e.g.* leaving your home in the morning and facing four or five bicycles on the sidewalk). Regulators from CMUV also believe that there should be a fair pricing for the use of the public infrastructure of the city. It is not decided if this payment will occur through a municipal tax (*Imposto Territorial Urbano*) or a public price set up by a resolution.

[36] According to Resolution n. 15, approved in 7 May 2017, regulators can collect the following data from TNCs: (i) percentage of the ride outside the city centre ("*centro expandido*"), (ii) if the driver is male or female, (iii) if the vehicle is adapted for people with reduced mobility (any kind of physical impairment), (iv) if the vehicle is fuelled by polluting resources

The decree delegated to the regulatory body the authority to determine and specify the majority of its regulatory instruments, be it the actual price of "kilometer credits" or the "quality standards" of the service. These specific definitions are institutionalized by resolutions drafted by CMUV, which is composed by the following departments: (i) Transportation and Mobility, (ii) Finance, (iii) Local Boroughs, (iv) Destatization and Partnerships, (v) Government, and (vi) Services and Public Construction.

One year after the creation of CMUV, the institution approved Resolution n. 14/2017 establishing the "multiplying factors of the categories of incentives and disincentives for the use of public road". The table below shows how the flexible pricing mechanism was used by the regulators to modify the public prices of the kilometer credit ("*preço público da outorga*"):

Table 3 – Pricing mechanisms to reduce inequality and achieve social goals (Resolution 14/2017)

Multiplying factor	Category	Factor applied to public price
M1	Kilometer run by female driver	10%
M2	Kilometer run by accessible cars (adapted for people with impairments)	10%
M3	Kilometer run by hybrid or non-polluting vehicle	10%
M4	Kilometer run outside the city center	50%
M5	Kilometer run between 10h and 17h	70%
M7	Kilometer run between 20h and 22h	50%
M8	Kilometer run on Sundays and holidays	70%
M9	Kilometer run in a ridesharing system (more than one passenger) by one call	50%
M10	Kilometer run in a ridesharing system (more than one passenger) by two calls	30%
M11	Kilometer run in a ridesharing system (more than one passenger) by three calls	20%
M12	Kilometer run in a ridesharing system (more than one passenger) by four calls	10%

("*matriz energética poluente*") or if it is fuelled by non-polluting resources ("*matriz energética não poluente*"), (v) evaluation (from 1 to 5), (vi) written comments by consumers (up to 140 characters).

In its resolutions n. 1, 2 and 3, CMUV detailed the procedures for registration as an "OTTC", the targets for optimum use of the roads (as an internal metric for pricing), and defined the first specific prices per kilometer, considering the differentiation criteria mentioned above. Since then, it has drafted a series of resolutions on TNCs, the majority of which concern detailing pricing variations and definitions, but also auditing of TNC's information, data sharing specifications, and quality of service (vehicle standards, driver training requirements, clothing, criminal background check and driver registry).

Four considerations could be made after reading the official documents from CMUV. First, its resolution n. 16 (the controversial definition of quality and driver registry standards), although necessary, shows a detachment from its initial rationale of price regulation as a tool to simplify the regulatory activity. A second point is that, regardless of the stated goal of using data to promote public interest, there haven't been studies or disclosure of the data collected from the TNCs so far. Various analyses of the urban dynamics can accrue from this aggregated data and the regulatory activity itself can be substantially enhanced if it is well employed. This lack of evidence-based policy in tune with the pricing system shows that regulatory framework and instruments are far from being used at their best possibilities. Also, this data could inform other types of policies, such as competition and antitrust, that have become a major concern in the platform economy (Carvalho & Mattiuzzo, 2017), which the City Hall itself has shown interest in addressing by setting progressively higher "kilometer credits" for "heavy users" and, recently, by creating a city operating taxi-hailing company to alleviate the fees charged by companies from taxi drivers.

Nevertheless, and finally, the registration and pricing system, by allowing a more flexible and steerable regulation, as opposed to the stiffness of concessions and entry barriers, has shown efficient and has justified the expansion of CMUV's reach to other domains, such as parking and bike-sharing. Since its creation in May 2016, CMUV has drafted 18 resolutions and has broadened its reach from TNCs to parking apps and bike-share regulation, having also drafted technical notes on the regulation of autonomous vehicles and the socioeconomic and legal rationales behind its resolutions.

Many of its 18 resolutions concern TNCs, although some of them are focused on its other regulated sectors (mainly parking and bike-share), that were attributed to CMUV after the initial decree and as a proof of its flexibility and ability to regulate the various intensive uses of public roads. CMUV's multi-departmental composition – involving

regulators from the field of urban mobility, public finances, public-private partnerships and infrastructure – also shows the multiple public interest goals involved in this type of TNC regulation and its urban governance character.

Finally, one important feature of CMUV is its mandate for administrative proceedings and sanctioning of firms that violate the norms applied to TNCs. On December 2017, CMUV ruled that *Uber do Brasil Tecnologia Ltda* violated Resolution n. 1/2016 for not complying with data-sharing obligations.[37] Under Article 8 of the Resolution, Uber should register vehicles and drivers and share information about the rides with the City Hall "on a daily basis".[38] Uber failed to comply with the provision and CMUV opened a administrative proceeding to sanction. CMUV ruled that Uber violated the municipal provisions and fined the tech firm on 0,5% of all the earnings from TNCs in one year.

D Moving beyond on-demand rides: bike-sharing services

As discussed above, CMUV was created with an urban governance mindset, a multi-departmental composition and a mission to promote the sustainable development of the City of São Paulo in its socioeconomic and environmental dimensions. One interesting phenomenon that occurred in the last two years is that the institution moved beyond the debate about "on-demand rides". By reading the transcripts of the meetings and the resolutions approved by the Committee, one can see a growing interest of CMUV in setting rules for the economic exploration of bike-sharing services in the city of São Paulo.

On 12 December 2017, regulators from CMUV proposed a system of a "public price" to be paid by operators of bike-sharing systems (also called Transport Network Companies, or "OTTCs"). The price would be paid taking into consideration the "area occupied by the installment" and could correspond from 0,3% to 0,5% of the "valor venal" of the cubic meter of the buildings in the area occupied by the bicycles. The

[37] CMUV, Procedimento para Aplicação de Penalidade, PA 2017-0.131.954-0, Uber do Brasil Tecnologia LTDA.

[38] The data required were: (i) unique ID of the call, (ii) time and date, (iii) latitude of the call, (iv) longitude of the call, (v) address of origin, (vi) length of the ride, (vii) social security number of the driver ("CPF"), (viii) license of the vehicle, (ix) distance of the ride, (x) total value in Reais, (xi) value per kilometer, (xii) discount, (xiii) evaluation (1 to 5). See CMUV, Annex II, Resolution n. 1, May 12 2016.

mathematical formula would include the unitary value of the parking place, the percentage to be charged and the area occupied by the station.[39] They also set up a regressive system in which the percentage of the unitary value decreases if the number of bicycles increases (up to 5,000 bicycles are fixed in 0,5% of the unitary value, from 5,001 to 10,000 are fixed in 0,4% and more than 10,001 are fixed in 0,3%). Sergio Avelleda, President of CMUV, defends that all the areas in the periphery of São Paulo would have the biggest amount of discount (the value Pe, in the mathematical formula described in footnote 41, would be 0,3%), considering "the necessity to attend the population from neighborhoods distant from the city center, in which the urban density necessary to the efficiency of the system is not the same as the city center". The idea is to generate incentives for people to use bicycles as "last mile", taking the bicycles home and returning to stations in 14 hours.

On 12 December 2017, CMUV published Resolution n. 17, which "regulates the licensing of Transport Network Companies to explore the services of bike-sharing available in public roads". The Resolution regulates the activity of tech firms offering two types of bike-sharing services: (i) bike-sharing services with fixed stations, and (ii) dockless bike-sharing services. The structure and regulatory goals of this resolution are very similar with the previous one – the solution to the Uber problem in São Paulo.

The bike-sharing regulation created by CMUV has three main components: (i) it defines a series of requirements for the licensing of TNCs, (ii) it uses a flexible pricing system ("*preço público anual*") with incentives for the periphery and underserved areas, (iii) it also defines a series of obligations of data-sharing and protection of personal data of its users.[40] One important innovation is the possibility of payment with the public transportation card (*Bilhete* Único). According to the technical note produced by Secretariat of Urban Mobility, the regulation

[39] The formula is "P = V * Pe * Ae" in which P is the public price per year, V is the unitary value of the urban space, Pe is the percentage of V to be charged, and Ae is the area occupied by the bike station.

[40] According to Annex II of Resolution n. 17/2017, the City Hall demands the following data from TNCs: (i) unique ID of the trip, (ii) time and date of the trip, (iii) end of the trip, (iv) ID of the parking place in the beginning, (v) ID of the parking place in the end, (vi) unique ID of the bicycle, (vii) payment (money, credit card, debit card or public transportation card), (viii) period in which the bike was used, (ix) evaluation by user (from 0% to 100%), (x) comments by users (up to 140 characters). Regarding the parking place, the City Hall also demands (i) latitude, (ii) longitude, (iii) address of parking and (iv) geographic region (0 if is in city centre, 1 if it is city centre in non-exclusive parking, 2 if it is outside the city centre, 4 if it is outside the city of São Paulo).

of bike-sharing services in São Paulo could have "positive effects for urban mobility in the city", impacting not only the citizens of the city of São Paulo, but the whole metropolitan area.

As one can see, there is much evidence of institutional learning and experimentation at the local level. However, as we will see in the next section, there are disputes about the legality of these experiments.

E Legal challenges to local experimentalism

The legality of the innovative approach designed by the City Hall is not consensual among the Brazilian legal community. In the past year, CMUV has been challenged at the dogmatic and judicial spheres, that is, both by legal scholars and judges.

Floriano Azevedo Marques Neto, a well-known scholar in the field of the telecommunications and professor of economic law at the University of São Paulo, published and essay claiming that the regulations of CMUV are "full of distortions and excesses" (Marques Neto, 2017). Focusing on Resolution n. 16, Marques Neto argued that the regulation is "excessive in material terms, is inappropriate for what it was designed, violates constitutional norms and the jurisdiction of the municipality" (Marques Neto, 2017). For him, the individual transport of passengers is a "free economic activity" according to the Brazilian Constitution and should not be regulated by municipalities. Under his legal understanding, the City Hall distorted the interpretation of the National Policy on Urban Mobility and framed TNCs in the same category as "individual public transport", creating legal powers for the City Hall to regulate markets "that should be free". Marques Neto compared the regulation to "medieval rules" and claimed that it would hinder innovation and harm the citizens.

Cases brought before courts in the São Paulo judicial system have produced very different legal reasoning on the legality of the experimental regulations by the City Hall. In December 2017, the Secretary of Municipal Transport faced a "writ of mandamus" ("*mandado de segurança*"). The legal thesis argued by the author was that the Secretary of Public Transport exceeded his jurisdiction and violated the right of "freedom of occupation" and "freedom of entrepreneurship" assured by the Federal Constitution. The author questioned the constitutionality of Decree 56.981/2016 and Resolution 16/2017 from CMUV. The judge Adriano Laroca, from "*14a Vara da Fazenda Pública*", denied the writ and argued that "the City Hall has the constitutional

jurisdiction to regulate the economic use of public roads, achieving the improvement of urban mobility".[41] Judge Laroca also argued that the private transportation of passengers conducted by TNCs interfered in the urban planning and urban mobility, modifying issues of local interest like density of traffic, pollution and mobility. According to judge Laroca, the National Policy on Urban Mobility determined the jurisdiction of municipalities, including the planning and evaluation of urban mobility and the regulation of transportation services (Article 18, I). For him, the regulation was "coherent with the national traffic laws and does not collide with the principles and goals of the national law of urban mobility". The judge did not recognize any kind of *fumus boni iuris* and denied the writ.

Four months later, in a case filed by Uber do Brasil Tecnologia Ltda against the City Hall of São Paulo, judge Antonio Galvão França, from *4a Vara da Fazenda Pública*, adopted a completely different legal reasoning. Uber argued that Resolution n. 12/2016 from CMUV, that established the flexible pricing mechanism for the "kilometer credit" (one of the main institutional experiments created by São Paulo) was illegal. Uber argued that the regulation from CMUV lacked motivation proper to "administrative acts" and that the regulation's end collided with its own motivations. Uber argued that the City Hall was trying to regulate competition, attributing "extra-fiscal functions to the public prices of the kilometer credit".[42] Judge Antonio França ruled that the activity of TNCs should be treated as "free economic enterprise", according to Article 170 of the Constitution, and not as a public service. The sentence declared that the City Hall had exceeded its jurisdiction and "used the progressive price as a mechanism to foster competition". Therefore, it created rules on "economic law" and intervened in the economic activity, violating Article 24 of the Federal Constitution.[43] For the judge, even with the enactment of Federal Law 13.640/2018 –[44] which

[41] See the Court decision here: https://www.conjur.com.br/dl/decisao-aplicativo-sp.pdf.

[42] See the Court decision here: http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Senten%C3%A7a-processo-n%C2%BA-1047591-20.2016.8.26.0053.pdf.

[43] Brazilian Constitution provides that only the Union has jurisdiction to create legal norms that affect economic law.

[44] Federal Law 13.640/2018, signed in 26 March 2018, modified the National Policy on Urban Mobility Act and defined "private individual transport of passengers" as "transport of passengers, not open to the public, for individual or shared trips, made exclusively by users previously registered in online platforms" (Art. 4o, X, Law 12.587/2012). It also modified Article 11 of the National Policy and declared that Municipalities have the jurisdiction to "regulate and monitor" the service of "private individual transport of passengers". In 2017, Uber, Cabify and 99 got together to protest the Draft Bill, which they called "Lei do

guaranteed to the municipalities the jurisdiction to regulate services of TNCs –, the City Hall "needed a municipal law to do so" and could not have acted through a resolution. In his ruling, he accepted Uber's legal arguments and dismantled the Resolution CMUC 12/2016.

This last decision was a big defeat for CMUV and the experimental approach used by the City Hall. It is possible that this case will be taken to the Superior Court of Justice (STJ), the highest court in Brazil that deals with federal laws. There is also the problem of new NGOs and "associations of drivers" that are using the Judiciary to demobilize the City Hall and challenge experimental regulations which tech firms do not appreciate. The emerging phenomenon of "astroturfing" – advocacy groups that are offered incentives for participation, trained by tech firms and organized according to "covert sponsorship" (Walker, 2016: 271) – should be further explored in the literature on law and "sharing economy". It is unclear how much of these new NGOs are mobilized to act on behalf of big tech firms and the strategies they use before the judiciary. This remains an open question for further research. The point we want to make is that there are legal challenges for local experimentation and the Judiciary can oppose (or create blockages) for this new administrative law that is emerging in the City of São Paulo regarding TNCs and the use of pricing mechanisms of public goods.

Conclusion

There is no doubt that the sharing economy is an urban phenomenon and that the regulatory discussions around Transport Network Companies (TNCs) – one of the elements of the various and diverse sharing economies – are framed in a holistic approach, trying to balance the trade-off between innovation and entrepreneurship, on one hand, with environmental issues, urban mobility, new types of externalities and the economic use of public goods like roads, on the other.

The experience of São Paulo evolves from a scenario of conflicts and binary reasoning (should TNCs be legal or illegal?) to a more sophisticated level of local regulatory experimentalism (how we should regulate and with which social goals in mind?). As we argued

Retrocesso" (see https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,usuarios-de-aplicativos-de-transporte-pressionam-senadores-a-votar-contra-projeto,70002064595). Uber spent millions in advertising campaigns on television and social networks like Twitter and Facebook (see https://web.facebook.com/pg/uberbr/videos/).

in this paper, the "Uber problem" created an opportunity for the City Hall to compare emerging experiences of other cities in the Global South and design a new institutional framework to deal with TNCs. Together with SP Negócios and Mobilab, the City Hall came up with innovative solutions – in fact, unique in a comparative perspective, considering megacities from the Global South. They did much more than establishing licensing mechanisms and regulations focused on security and the quality of services. The City Hall treated the road as a public good that should be priced by its use. And it hacked part of the logic of "surge pricing" (flexible pricing) from Uber to establish a set of market mechanisms to generate incentives for economic behavior that are socially oriented, such as providing economic incentives for rides outside the city center. The creation of CMUV (Municipal Committee for the Use of Urban Roads) institutionalized this "urban governance approach". The multi-departmental structure of CMUV – including regulators from urban mobility, finance, governmental services and secretariat of innovation – also allows very different point of views to be discussed, moving beyond traditional "boxes" of administrative law at the local level. In a sense, CMUV is completely interdisciplinary (or, put in another way, it's a special place for urban governance and interdisciplinary thinking inside the City Hall).

By interviewing regulators at the local level and studying the activities of CMUV, we argued in this paper that such "local experimentation" was only possible because of previous experiences of the City Hall. In this sense, it's very hard to argue for a model ready for "exportation" even within Brazil. Cities like Rio de Janeiro, for instance, did not advance regulatory proposals of data-sharing (from TNCs to the City Hall) because they lacked laboratories for data analysis and data analytics like MobiLab. Even cities like London do not have such institutional structure.

We have also argued that the pricing mechanisms and data analytics techniques created by CMUV were deployed with very specific social goals aiming at problems of social and geographic inequalities. We argued this approach for urban governance is also very connected with a "Global South" approach, because it focuses on structural problems of inequality and social justice that are pervasive in megacities like São Paulo. This same approach was used in emerging markets like the bike-sharing market and the rise of tech firms for the sharing of dockless bikes. The experience of regulating TNCs in 2016 has been used in 2017 to deal with the bike-sharing market and CMUV has used very similar approaches for flexible pricing of the public good

being used in the city of São Paulo (in this case, the public space like a sidewalk and not only the public road).

Finally, we argued that the "urban governance approach" deployed by the City Hall of São Paulo could be challenged – or even blocked – by the Judiciary, depending on the future legal reasoning of the Superior Court of Justice. The Court will probably have a final say about the jurisdiction of the municipalities to regulate TNCs and the possibility of using flexible market mechanisms to set up prices for the use of public goods. The regulatory experimentalism of the sharing economies may have an internal enemy in Brazil, which is law itself and rigid interpretations of the Constitution. If traditional legal thinking about "economic intervention" prevails, the legal experimentalism of São Paulo and CMUV could be threatened.

References

BLACK, J. (2017). Critical reflections on regulation. *In*: *Crime and Regulation*. p. 15-49. Routledge.

CHEN, M. K; SHELDON, M. (2016). *Dynamic Pricing in a Labor Market*: Surge Pricing and Flexible Work on the Uber Platform. In *EC*. p. 455.

COUTINHO, D. R; KIRA, B; LESSA, M. R; CASTRO, H. A. de. (2017). Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. The Theory and Practice of Legislation, 0(0), 1-19. Disponível em: https://doi.org/10.1080/20508840.2017.1407073.

DAVIDSON, N. M; INFRANCA, J. J. (2016). The sharing economy as an urban phenomenon. *Yale Law & Policy Review*, *34*, 215.

DAVIDSON, N. M; INFRANCA, J. (2018) The Place of the Sharing Economy. Forthcoming, *Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy* (Nestor M. Davidson, Michele Finck & John J. Infranca, eds.); Suffolk University Law School Research Paper No. 18-1; Fordham Law Legal Studies Research Paper. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3099564 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3099564.

DAVIES, A. R; DONALD, B; GRAY, M; KNOX-HAYES, J. (2017). Sharing economies: moving beyond binaries in a digital age. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *10*(2), 209-230.

DESAUTELS-STEIN, J. (2007). At War with the Eclectics: Mapping Pragmatism in Contemporary Legal Analysis. *Mich. St. L. Rev.*, 565.

FINCK, M; RANCHORDAS, S. (2016). Sharing and the City. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, *49*, 1299.

FRENKEN, K; SCHOR, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.01.003.

GERLAK, A. K; HEIKKILA, T. (2007). Collaboration and institutional endurance in US water policy. *PS: Political Science & Politics*, *40*(1), 55-60.

GOMIDE, A. (2008). Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, Texto de discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 1334, IPEA, Brasília. Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91155/1/577092952.pdf.

LIGHT, S. E. (2016). Precautionary federalism and the sharing economy. *Emory Law Journal*, *66*, 333.

LOBEL, O. (2016). The law of the platform. *Minnesota Law Review*, *101*, 87.

MAHENDRA, A. (2014). Balancing accessibility with aspiration: challenges in urban transport planning in the Global South, in: OLDFIELD, S; PARNELL, S., *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York.

MARQUES NETO, Floriano. (2017). Excessos da regulação paulistana sobre aplicativos de transporte. Conjur, September 18 2017. Available at: https://www.conjur.com.br/2017-set-18/floriano-neto-excessos-regulacao-sp-uber-outros.

OLDFIELD, S; PARNELL, S. (2014). From the South, In: OLDFIELD, S; PARNELL, S. *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York.

PEREIRA, R. H; SCHWANEN, T; BANISTER, D. (2017). Distributive justice and equity in transportation. *Transport reviews*, *37*(2), 170-191.

PIANCASTELLI, M. (2005). *The Federal Republic of Brazil*, International Association of Centers for Federal Studies. Available at: http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/Intensivkurs%20III/Brazilg2.pdf.

POLLMAN, E; BARRY, J. M. (2016). Regulatory Entrepreneurship. *S. Cal. L. Rev.*, *90*, 383.

RANCHORDAS, S. (2015). Innovation Experimentalism in the Age of the Sharing Economy. *Lewis & Clark Law Review*, 19, 871.

ROLNIK, R; KLINTOWITZ, D. (2011). (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos avançados*, *25*(71), 89-108.

SALICE, S. M; PAIS, I. (2017). Sharing Economy as an Urban Phenomenon: Examining Policies for Sharing Cities. In *Policy Implications of Virtual Work* (pp. 199-228). Palgrave Macmillan.

SCHOR, J. B; FITZMAURICE, C. J. (2015). Collaborating and connecting: the emergence of the sharing economy. *Handbook of research on sustainable consumption*, *410*.

SCHOR, J. B; ATTWOOD-CHARLES, W. (2017). The "sharing" economy: labor, inequality, and social connection on for-profit platforms. *Sociology Compass*, *11*(8).

SKIDMORE, T. (2009). *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford University Press.

SUNSTEIN, Cass (1993). After Rights Revolution: reconceiving the regulatory state. Harvard University Press.

SUNSTEIN, Cass (2014). *Valuing Life: humanizing the regulatory state*. University of Chicago Press.

TELÉSFORO, R. (2016). Uber: inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória. Dissertação de mestrado. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Orientador: Carlos Ragazzo. Available at: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18082/RLT%20-%20DISSERTACAO%20MESTRADO%20-%202017.pdf.

UNGER, R. M. (1996). Legal analysis as institutional imagination. *The Modern Law Review*, 59(1), 1-23.

VASCONCELLOS, E; CARVALHO, C. E; PEREIRA, R. H. (2012). *Transporte e mobilidade urbana*. Texto de discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 1552, IPEA, Brasília. Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91298/1/661582272.pdf.

ZANATTA, R. A; DE PAULA, P. C; KIRA, B. (2016). Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?, *InternetLab Report*.

ZANATTA, R. A; KIRA, B. (2017a). Regulation of Uber in São Paulo: from conflict to regulatory experimentation, *Law and Society Association Annual Meeting*, Mexico City.

ZANATTA, R. A; DE PAULA, P. C; KIRA, B. (2017). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá.

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

PAULA, Pedro C. B. de; ZANATTA, Rafael A. F. The Uber problem in São Paulo: challenges to experimental urban governance. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 101-133. ISBN 978-85-450-0705-0.

PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLANO: COMENTÁRIOS AO ACÓRDÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 607.940/DF

Vinícius Monte Custodio

Introdução

No dia 29 de outubro de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 607.940/DF interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) contra acórdão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) que, por maioria de votos, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2007.00.2.006486-7, ajuizada pelo MPDFT contra a Lei Complementar Distrital (LCD) nº 710, de 06 de setembro de 2005.[1]

Em síntese, o MPDFT sustentou que a LCD nº 710/2005 viola o art. 182, §§1º e 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), pois permite a existência de projetos urbanísticos isolados e desvinculados da exigência constitucional do plano diretor.[2] A lei complementar distrital em questão dispõe sobre Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas (PDEU), que ela conceitua como "o projeto devidamente aprovado pelo Governo

---

1 RE 607.940/DF (Plenário). *Diário da Justiça Eletrônico*, 04 abr. 2016. Rel. Min. Teori Zavascki.

2 Art. 182. [...] §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

do Distrito Federal, para determinado lote, regido pelas diretrizes especiais [nela] constantes [...] e integrado por unidades autônomas e áreas comuns condominiais, nos termos da Lei Federal 4.591, de 16 de dezembro de 1964" (art. 1º, §1º).

Contudo, a maioria do STF – vencidos os ministros Marco Aurélio e Edson Fachin – entendeu pela legitimidade formal e material da LCD nº 710/2005, já que "nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de plano diretor" e que "nada impede que a matéria [uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados] seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o plano diretor." Basta, portanto, aos municípios com mais de vinte mil habitantes e ao Distrito Federal que as leis sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano "sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor."

O então Presidente Ricardo Lewandowski, pese embora haja concordado com a tese firmada, também ficou vencido, por entender que a lei complementar distrital burlou o plano diretor ao proceder a uma regularização genérica de todos os loteamentos irregulares de Brasília. Para ele, na realidade, a tese vencedora haveria de conduzir ao provimento do recurso.

Dois *problemas* centrais movem este artigo: (I) saber se existem matérias reservadas ao plano diretor pela Constituição da República; e (II), em caso afirmativo, saber se o STF errou ao não declarar a inconstitucionalidade da LCD 710/2005 e ao permitir que leis avulsas disponham sobre matérias reservadas ao plano diretor. O *objetivo* deste trabalho, pois, é investigar se existem matérias reservadas ao plano diretor pela Constituição da República, bem assim responder se a lei complementar distrital é inconstitucional e se a tese fixada no RE 607.940/DF é juridicamente correta. A *justificativa* desta pesquisa é a repercussão geral da tese fixada no aresto em comento, que afeta a política urbana de todos os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, isto é, 1.766 (31,7%) do total de 5.570 municípios.[3] As *hipóteses* levantadas são: (I) a Constituição da República consagrou o princípio da reserva de plano, que exige quaisquer medidas que ocasionem transformações no território sejam prescritas por planos urbanísticos como condição de execução delas; (II) a LCD 710/2005 é inconstitucional

[3] Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html. Acesso em: 02 jun. 2018.

por violação ao princípio da reserva de plano; e (III) a tese firmada pelo STF abriu perigosa brecha para que o Poder Público frustre o princípio da participação popular no planejamento municipal mediante lacunas dolosas nos planos diretores e a consequente pulverização de seu conteúdo material em leis avulsas.

1 Competências constitucionais em matéria de Direito Urbanístico[4]

O Relator Teori Zavascki iniciou seu voto afirmando que "o estabelecimento de normas gerais de urbanismo foi cometido em regime de concorrência à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios", por força dos arts. 24, inc. I, §1º, e 30, inc. II, da CRFB.[5] Sempre nas palavras do ministro, além dessas competências, o art. 182, *caput*, da CRFB teria confiado aos municípios a competência para *fixar diretrizes gerais* com o objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".[6]

Antes de mais, faz-se necessário aclarar o sentido da expressão "normas gerais de urbanismo" (*rectius*, normas gerais de Direito Urbanístico) para que se compreenda o verdadeiro alcance dos preceitos constitucionais acima.

Podemos afirmar, com Macruz e Macruz, que *normas gerais* são "disposições aplicáveis, uniforme e indistintamente, sobre todo o território nacional, de observância obrigatória por todos (indivíduos, pessoas jurídicas e políticas), fixadoras de princípios e diretrizes fundamentais, que não esgotam ou exaurem o assunto por elas tratadas,

---

[4] Para um maior aprofundamento do tema das competências constitucionais em matéria de Direito Urbanístico, e também em matéria de Direito do Ordenamento Territorial, cf. o nosso Direito Urbanístico e Direito do Ordenamento Territorial: contributos para sua distinção conceitual na ordem jurídica brasileira. *Revista do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha*, n. 21, 2017. p. 60-84.

[5] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
[...] §1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
Art. 30. Compete aos Municípios:
[...] II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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

uma vez que não as (*sic*) detalham nem as (*sic*) pormenorizam."[7] As normas gerais atendem a três objetivos distintos: (I) fixar diretrizes de ação para os legisladores federal, estadual e municipal; (II) prescrever regras de atuação com vistas à prevenção de conflitos de competência entre os entes territoriais nas matérias afetas à competência concorrente; e (III) estabelecer normas com validade nacional e de observância obrigatória tanto para o Poder Público quanto para os particulares.[8]

Assim, de acordo com o art. 24, inc. I, da CRFB, cabe à União legislar sobre *normas gerais de Direito Urbanístico* (§1º), ao passo que aos estados e ao Distrito Federal cabe *suplementar* essas normas (§2º). Na falta de norma geral da União, os estados e o Distrito Federal exercerão *competência legislativa plena* para atender a suas peculiaridades (§3º), até que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenda a eficácia da lei estadual naquilo que esta for incompatível com aquela (§4º). Compete aos municípios, nos termos do art. 30, inc. II, "suplementar a legislação federal e a estadual *no que couber*" – grifos nossos. O cabimento dessa competência suplementar municipal, em matéria urbanística, decorre diretamente de sua competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, inc. VIII); e para executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*).

Na ADI 3.098-1/SP,[9] o STF julgou inconstitucional a Lei nº 10.860, de 31 de agosto de 2001, do Estado de São Paulo, por violação da competência concorrente suplementar, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, c/c art. 24, inc. IX, §§2º e 3º). Enfrentando lapidarmente a celeuma, o Relator Carlos Velloso consignou em seu voto que "[q]uando duas entidades políticas — União e estados — têm competência para legislar sobre uma mesma matéria, tem-se competência concorrente, que pode ser cumulativa e não cumulativa. É [competência concorrente] *cumulativa* quando os entes políticos legislam sobre a mesma matéria, sem limitações. A [competência concorrente] *não cumulativa* ocorre, por exemplo, quando à União reserva-se a competência para expedir normas gerais e aos estados a competência para *preencher os vazios*

---

7 Competência constitucional do município em urbanismo. *In*: MOREIRA, Mariana (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001. p. 63.

8 MEIRELLES, H. L. Direito Urbanístico – Competências legislativas (Parecer). *Revista de Direito Público*, n. 73. São Paulo: RT, 1985. p. 98.

9 ADI n. 3.098-1/SP (Plenário). *Diário da Justiça*, 10 de março de 2006. Rel. Min. Carlos Velloso.

da lei federal, assim uma competência de *complementação*" — grifos nossos. Disso se infere que a competência concorrente não cumulativa corresponde à competência suplementar (art. 24, §2º), que tem a função de aclarar o sentido das normas gerais fixadas na legislação federal e adequá-las às peculiaridades locais. Já a competência concorrente cumulativa[10] corresponde à competência legislativa plena (art. 24, §§3º e 4º), que tem a função de suprir a ausência de lei federal de normas gerais, viabilizando aos entes federados o exercício de sua competência suplementar. Asseverou ainda o relator, citando Tércio Sampaio Ferraz Júnior, que "[t]ais normas gerais estaduais com função colmatadora por isso mesmo só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual."

Argumenta Marcondes Martins que, em razão da competência suplementar municipal, as normas gerais federais de Direito Urbanístico devem ser mais gerais do que as demais normas gerais, o que ele designa de *normas gerais de primeiro nível*. Já as normas suplementares de Direito Urbanístico editadas pelos estados, diversamente do que ocorre com as demais normas suplementares baseadas no art. 24, inc. I, não são efetivamente normas específicas; são normas gerais, mais específicas do que as da União, mas gerais em relação às normas suplementares municipais. Por consequência, são *normas gerais de segundo nível*.[11] [12]

Na ausência de legislação federal e estadual, o município afetado por tal inércia tem competência *implícita* para legislar sobre assuntos de seu interesse local (art. 30, inc. I).[13] Por interpretação lógica do art. 24, §4º, o advento de lei federal ou estadual suspende a eficácia da lei municipal naquilo em que forem conflitantes. Os municípios têm, ainda, *competência exclusiva* para elaborar seu plano diretor (art. 182, §1º) e a lei específica — leia-se plano urbanístico específico — para área nele incluída para exigir do proprietário do solo urbano não

---

[10] Competência cumulativa, comum ou paralela (art. 23) e competência *concorrente* cumulativa (art. 24, §§3º e 4º) não se confundem.

[11] As normas gerais de Direito Urbanístico. *Revista de Direito Administrativo*, n. 239. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 80-81.

[12] Certa feita, o STF declarou inconstitucional lei estadual paulista que equiparou a distritos os subdistritos do Município de Pindamonhangaba, por entender que o estado, ao criar distritos diretamente, mesmo que por equiparação, editou norma de natureza específica, violando o princípio da autonomia municipal (art. 29, *caput*) e a competência legislativa municipal (art. 30, inc. IV), cf. ADI n. 478-6/SP (Plenário). *Diário da Justiça*, 28 fev. 1997. Rel. Min. Carlos Velloso.

[13] Nesse sentido, cf. DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, 4. ed. São Paulo: Malheiros. 2014. p. 67.

edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento (§4º). À primeira vista, portanto, parece paradoxal que a Constituição cometa à União a competência para legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico e simultaneamente conceitue o plano diretor como o *instrumento básico* da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º), ou seja, como o mecanismo responsável pela fixação das *diretrizes gerais* da política urbana municipal. Para se resolver essa aparente contradição, é preciso interpretar as diretrizes gerais traçadas pelo plano diretor não como normas gerais decorrentes do exercício de competência legislativa plena (política urbana *lato sensu*), mas, sim, como normas gerais que informam e orientam o *planejamento urbanístico municipal* (política urbana *stricto sensu*).[14] É dizer, observados os caracteres geral e abstrato do plano diretor, não existem temas referentes ao planejamento urbanístico que fiquem fora de sua alçada.[15] E como "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 2º, inc. II, da CRFB), o plano diretor há de ser *aprovado pela Câmara Municipal* na forma de lei, já que ele é vinculante para os particulares.

Por último, vale lembrar que, como a Constituição da República veda a divisão do Distrito Federal em municípios (art. 32, *caput*), este recebeu daquela tanto as competências legislativas reservadas aos estados quanto as reservadas aos municípios (art. 32, §1º).

2 Análise da Lei Complementar Distrital nº 710/2005

O art. 1º da LCD nº 710/2005, ao delimitar o âmbito de aplicação da lei, define o PDEU como um projeto urbanístico *para determinado lote*, assim, no singular, integrado por *unidades autônomas* e *áreas comuns condominiais*, nos termos da Lei de Condomínios em Edificações e Incorporações Imobiliárias (Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964). O art. 4º estipula como ônus do empreendedor realizar "no interior do lote": a demarcação das unidades autônomas e das áreas de uso comum dos condôminos (inc. I); e a implantação do sistema viário pavimentado e dos equipamentos urbanos (inc. II, alíneas 'a' e 'b', respectivamente). O art. 5º estabelece as *responsabilidades do condomínio*,

[14] Essa parece ser a inteligência do Estatuto da Cidade – ECi (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em cujo art. 4º, inc. III, alínea 'a', o plano diretor aparece como uma espécie do gênero planejamento municipal, que é instrumento da política urbana.

[15] CÂMARA, J. A. Plano Diretor. *In*: DALLARI, A. de A.; FERRAZ, S. (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 340.

quais sejam manter os equipamentos urbanos (inc. I); manter e limpar as vias e outras áreas de uso comum (inc. II); custear a energia elétrica nas unidades autônomas e nas áreas de uso comum (inc. III); custear os serviços de água potável, esgoto e drenagem de águas pluviais (inc. IV); e coletar e guardar ou tratar e depor adequadamente os resíduos sólidos (inc. V). E o artigo 7º exige na apresentação do PDEU especialmente os seguintes documentos: a certidão atualizada da matrícula *do lote*, expedida pelo Ofício de Registro de Imóveis competente (inc. I); e a certidão negativa de tributos do Distrito Federal, relativa *ao lote* (inc. II). Logo, *prima facie*, tudo parece apontar para uma lei de diretrizes urbanísticas específicas para projetos de *condomínios edilícios*, algo em perfeita conformidade com as competências constitucionais do Distrito Federal.

No entanto, paradoxalmente, o art. 3º, inc. IV, da LCD nº 710/2005 conceitua *lote* como "o terreno resultante de *quaisquer das modalidades de parcelamento do solo previstas nesta Lei Complementar*, ou de outras modalidades de parcelamento, servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos em lei para a zona em que se situem, registrado no competente Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal" – grifos nossos. Igualmente incoerente, o art. 6º traça, como diretrizes especiais dos PDEU, a *permissão de cercamento dos limites externos do empreendimento* (inc. I); e a *permissão de colocação de guarita na via principal de entrada do empreendimento, para controle do acesso*, desde que não haja qualquer impedimento à entrada de policiamento, fiscalização e servidores de concessionária de serviços públicos, devidamente identificados (inc. II). Porém, se não implicam os PDEU a subdivisão de uma gleba em lotes destinados a edificação, com a doação ao Poder Público de áreas para a implantação de vias públicas, equipamentos públicos e espaços livres, e sim um condomínio privado "integrado por unidades autônomas e áreas comuns" em "determinado lote", tal disposição é redundante a toda evidência: a possibilidade de controle de acesso a imóveis privados e do cercamento destes já decorre do *poder exclusivo* do proprietário sobre sua coisa (art. 1.231 do Código Civil) e do *direito de tapagem* (art. 1.297, *caput*, do Código Civil), respectivamente.[16]

[16] Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.
Art. 1.297. O proprietário tem direito a cercar, murar, valar ou tapar de qualquer modo o seu prédio, urbano ou rural, e pode constranger o seu confinante a proceder com ele à demarcação entre os dois prédios, a aviventar rumos apagados e a renovar marcos destruídos ou arruinados, repartindo-se proporcionalmente entre os interessados as respectivas despesas.

A esse propósito, observou o relator que, "[a]o disciplinar os condomínios a partir do conceito previsto na Lei Federal 4.591/1964, a lei complementar distrital impugnada dispôs, na verdade, a respeito de uma forma diferenciada de parcelamento de lotes particulares fechados, tratando da economia interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos que eles deverão conter." E continuou: "[t]rata-se de uma disciplina jurídica que se aproxima, de certa forma, da figura do loteamento prevista na Lei Federal 6.766/1979 [Lei de Parcelamento do Solo Urbano], mas que dela se diferencia, fundamentalmente, pela (a) possibilidade de fechamento físico e da consequente limitação de acesso da área a ser loteada; e (b) pela transferência, aos condôminos, dos encargos decorrentes da instalação da infraestrutura básica do projeto e dos gastos envolvidos na administração do loteamento, tais como consumo de água, energia elétrica, limpeza e conservação." Logo, o que a lei complementar distrital realmente estabelece é uma modalidade de parcelamento do solo *sui generis*, que não se identifica com nenhuma das espécies típicas consagradas pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano: o loteamento e o desmembramento.[17]

A priori, o legislador distrital não vulnera o esquema de repartição de competências constitucionais ao estabelecer formas especiais de parcelamento do solo para além daquelas contempladas pela lei federal. Explicamos acima que o art. 24, inc. I, §2º, da CRFB endereçou ao Distrito Federal a competência para suplementar as normas gerais estabelecidas pela União em matéria de Direito Urbanístico. Diante da omissão federal, compete-lhe legislar plenamente para atender suas peculiaridades urbanísticas, por força do art. 24, inc. I, §3º. Portanto, conforme apontamos antes, o simples fato de existir lei federal sobre normas gerais não obsta o exercício da competência legislativa plena, por parte do Distrito Federal, para preencher lacunas deixadas pela União. Ora, se "a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário", *ex vi* do art. 24, §4º, é lógico concluir que as normas gerais infranacionais que

[17] Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
§1º – Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
§2º – Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

não contrariarem lei federal superveniente mantêm-se válidas. Logo, nada impede que o Distrito Federal disponha sobre normas gerais a par das já existentes em nível federal, contanto que aquelas sejam compatíveis com estas.

Do contrário, haveríamos de admitir a absurda hipótese de que os milhares de *desdobros*, que são a subdivisão de um lote em lotes menores, realizados pelos municípios brasileiros todos os meses, com base em normativas próprias, são inconstitucionais.[18] O fato de não ser acolhido pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano não ofusca a importância do desdobro, particularmente relevante em processos de partilha que envolvam lotes, sendo fundamental para a segurança jurídica dos cidadãos que lei municipal, preferencialmente o plano diretor, cuide dessa espécie de parcelamento do solo urbano. Além de evitar casuísmos e arbitrariedades da Administração Pública na formulação dos requisitos urbanísticos para o desdobro (v.g., a definição da área mínima dos lotes resultantes), a colmatação desse assunto em lei local pode favorecer o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (v.g., a proibição de desdobro de lotes que gerem lotes sem acesso direto a logradouro público, conhecidos como "lotes de fundos", e o estabelecimento de normas para a conversão de condomínios *pro indiviso* em loteamentos regulares).[19] Do mesmo modo, não existindo previsão para a figura do *remembramento* na lei federal, uma vez subdividida a gleba em lotes destinados a edificação, seria um contrassenso interditar aos municípios (e ao Distrito Federal) a possibilidade de regrar o reagrupamento de lotes para a constituição de lotes maiores em seu território, inviabilizando até mesmo a execução de projetos de reparcelamento do solo urbano.[20]

---

[18] O desdobro é assim definido pela Mensagem da Presidência da República 153, de 29 de janeiro de 1999, que vetou o conceito de *gleba* como "o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularização em cartório" trazido pela Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

[19] Defendendo que, não se tratando da hipótese de constituição de loteamento ou desmembramento de solo, mas de desdobro de imóvel já registrado, é inaplicável a norma contida no art. 4º, inc. II, da Lei Federal nº 6.766/1979, que fixa o módulo urbano mínimo em 125 m² (cento e vinte cinco metros quadrados) e a testada mínima do lote em 5 m (cinco metros), cf. TJMG. Apelação Cível 1.0016.13.004163-1/001 (Segunda Câmara Cível). *Diário da Justiça Eletrônico, 24 fev. 2014*. Rel. Des. Hilda Teixeira da Costa. Em sentido oposto, defendendo que, mesmo a Lei do Parcelamento do Solo Urbano não incidindo sobre os desdobros, essa forma de parcelamento do solo não pode desobedecer ao comando do art. 3º, parágrafo único, e art. 4º, inc. II, ambos da Lei Federal 6.766/1979, cf. MUKAI, T. *Direito Urbano e Ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 144-157.

[20] O glossário do Decreto "E" 3.800, de 20 de abril de 1970, que aprova os regulamentos complementares à Lei do Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara, ainda em

Portanto, não é inconstitucional a lei complementar distrital instituir uma modalidade de parcelamento do solo urbano sem prescrição em lei federal, e sim os PDEU serem uma espécie de parcelamento do solo que, em vez de gerar lotes autônomos entre si, resulta num condomínio edilício em que as unidades autônomas são constituídas sem a devida *incorporação imobiliária*. Sendo esta última "a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas", consoante o art. 28, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.591/1964, sem ela não se podem discriminar as partes de propriedade exclusiva. Nas palavras de Caio Mário, o mentor dessa lei, "não basta, à criação da propriedade horizontal, que em um mesmo terreno duas ou mais pessoas construam unidades autônomas. É requisito fundamental de sua constituição, tal como resultante da lei, e assentado em doutrina, que tais unidades se encontrem reunidas em *edifício* ou conjunto de edificações, em que se associem as unidades autônomas e partes comuns, indissociáveis" — grifos do original.[21] Nessa medida, a lei complementar distrital deturpou a sistemática federal ao desvincular os PDEU da obrigação de edificação do lote, o que se depreende, especialmente, da leitura dos já citados arts. 4º e 5º da LCD nº 710/2005. Logo, gozando a União de *competência privativa* para legislar sobre Direito Civil, segundo o art. 22, inc. I, da CRFB, é inconstitucional o Distrito Federal dispor sobre condomínios edilícios, ainda que fosse para suplementar a lei federal.[22]

Todavia, esse argumento não foi invocado pelo MPDFT e hoje, após a inclusão do art. 1.358-A no Código Civil pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que instituiu a figura jurídica do condomínio de lotes, ele não teria como prosperar.[23] [24]

---

vigor no Município do Rio de Janeiro, conceitua *remembramento* como "o reagrupamento de lotes contíguos para constituição de unidades maiores".

[21] *Condomínio e Incorporações*. 11. ed. atualizada por Sylvio Capanema de Souza e Melhim Namen Chalhub. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 66. No mesmo sentido, entendendo que não basta o mero intuito de edificação para o reconhecimento jurídico do condomínio edilício, e sim que o incorporador, ao menos, deve obter a aprovação de um projeto de construção perante a autoridade administrativa competente, cf. REsp 709.403/SP, *Diário da Justiça Eletrônico*, 10 fev. 2012. Rel. Min. Raul Araújo.

[22] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[23] Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

3 O Princípio da Reserva de Plano

O cerne da controvérsia constitucional do RE 607.940/DF foi a alegação, por parte do MPDFT, de que o acórdão do Conselho Especial do TJDFT, ao julgar improcedente a ADI 2007.00.2.006486-7 contra a LCD 710/2005, por considerá-la em harmonia com a Lei Orgânica do Distrito Federal, ofendeu o art. 182, §§1º e 2º, da CRFB. De acordo com o MPDFT, a LCD 710/2005 possibilita a constituição de loteamentos dotados de muros e guaritas, sem a correspondente doação de áreas ao Poder Público para a implantação de sistemas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários, e espaços livres de uso público, modificando substancialmente a política de desenvolvimento e expansão urbana do Distrito Federal definida no plano diretor, contudo sem seguir o mesmo rigor procedimental de elaboração, aprovação, alteração e revisão deste. Isso configuraria uma agressão aos princípios e diretrizes da política urbana traçados pela União no Estatuto da Cidade, com base no art. 182, *caput*, da CRFB, e também às diretrizes e normas contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal. E mesmo que se reconhecesse competência legislativa municipal para dispor sobre essa matéria contrariamente à lei federal, continuou o Parquet, isso haveria de se dar no plano diretor, que tem caráter fundamental e estruturante, e é objeto de pleno controle social e estudos técnicos prévios essenciais à garantia do cumprimento da função social da propriedade.

O relator, ao discorrer sobre o plano diretor, iniciou por dizer que seu *conteúdo material* "deverá sistematizar a existência física, econômica e social da cidade, estabelecendo objetivos gerais a serem perseguidos na sua administração e instituindo normas que limitam as faculdades particulares de disposição inseridas no direito de propriedade em nome do aproveitamento socialmente adequado dos espaços urbanos."[25]

---

§1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística. (Incluído pela Lei 13.465, de 2017)
§3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

[24] Para uma análise jurídica minuciosa a respeito do condomínio de lotes, cf. o nosso Análise jurídica do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes na Lei Federal 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade,* v. 9, n. 4, 2017. p. 1930-1952.

[25] Essa concepção ampla de plano diretor, como um instrumento de planejamento urbano *integrado* do município, encontra eco em farta doutrina, cf., por todos, MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro.* 17. ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2014. p. 561-562; CARVALHO FILHO, J. dos S. *Comentários ao Estatuto da Cidade.*

Todavia, concluiu que "nem toda a matéria urbanística deve estar necessariamente contida nesse plano, cujo conteúdo material não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional", e que a concepção generalista do plano diretor, imposta pelo art. 182, §§1º e 2º, da CRFB, "não determina que ele apresente uma regulamentação detalhada a respeito de cada uma das formas admissíveis do aproveitamento do solo, mas apenas que ele indique onde poderão ser aplicadas essas diferentes modalidades de urbanização no plano global da cidade." Por isso, em seu entender, não se poderia deduzir, tão somente com base nesse artigo, que a matéria tratada na LCD 710/2005 haveria de estar contida no regime jurídico do plano diretor. Na mesma linha do relator, o Min. Luiz Fux sustentou que "[n]ada impede, portanto, que o Município ou o Distrito Federal, com base no art. 30, incs. I e VIII, da CRFB, legisle mediante normas esparsas sobre projetos e programas específicos do ordenamento do espaço urbano, desde que observadas as diretrizes gerais traçadas pelo Plano Diretor".

O Min. Luís Roberto Barroso, numa primeira manifestação, equivocada, baseado na dogmática constitucional tradicional, aduziu ser possível a qualquer lei complementar emendar a lei do plano diretor ou aditar uma sua disposição, já que este teria *status* de lei complementar. Porém, interveio o Min. Dias Toffoli, sustentando que, sendo o plano diretor "a Constituição do ordenamento urbano", as leis extravagantes que tratem dessa matéria devem manter com ele uma relação de compatibilidade, ao que foi acompanhado pela Min. Cármen Lúcia. Diante da achega, o Min. Luís Roberto Barroso inferiu que a compatibilização exigida das normas urbanísticas em relação ao plano diretor atribui a este uma *hierarquia mais elevada*, ainda que formalmente todos sejam leis complementares. Nesse ponto, acudiu o Min. Gilmar Mendes, secundado pelo presidente, para assinalar que a Constituição da República não determina natureza de lei complementar

5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 340-342; MUKAI, T. *O Estatuto da Cidade.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 63;114. Contudo, perfilhamos o entendimento de Carvalho Pinto, para quem os parágrafos do art. 182 da CRFB explicitam a natureza exclusivamente físico-territorial do plano diretor, não devendo este instrumento veicular políticas socioeconômicas ou outras políticas setoriais, apesar de levá-las em consideração em seu diagnóstico da realidade, sem prejuízo de elas serem tratadas em instrumentos autônomos (v.g., plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), cf. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 121-123. A esse respeito, José Afonso da Silva dá-nos conta de numerosas experiências malsucedidas de planejamento urbanístico brasileiras cuja principal razão do fracasso foi a exigência de integração dos setores econômico, social, físico-territorial e institucional no plano diretor, cf. *Direito Urbanístico Brasileiro.* 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 99-103.

aos planos diretores. Ainda uma vez, o Min. Dias Toffoli esclareceu que, "[d]o ponto de vista formal, pode ser uma lei de igual hierarquia, específica, mas, do ponto de vista material, ela tem que ser uma norma, no seu conteúdo material, que seja compatível com a política global de desenvolvimento urbano de uma cidade." Na ótica do presidente, a natureza do plano diretor "é análoga às diretrizes orçamentárias, que são normas gerais que têm que ser observadas por qualquer outra norma que estipule disciplina específica para uma determina porção do território do município".

Assim, a Suprema Corte aprovou por maioria, vencidos o Min. Marco Aurélio e o Min. Edson Fachin, a seguinte tese: "Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor".

Com a devida vênia, errou o Tribunal Constitucional ao fixar a tese transcrita acima, pois, conforme pontuado por Carvalho Pinto, a Constituição da República consagrou o *princípio da reserva de plano*, consistente "na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas."[26] Particularmente no caso do plano diretor, e contrariamente ao sustentado pelo relator, a Lei Maior não descurou de delimitar objetivamente seu *conteúdo material*.

De modo explícito, em primeiro lugar, a Carta Política de 1988 reservou ao plano diretor, na qualidade de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, §1º), o papel de delimitar o *perímetro urbano*, indicando a localização das zonas urbanas, e, quando for o caso, das *zonas de expansão urbana*.[27] Em segundo lugar,

---

[26] *Op. cit*., p. 205.

[27] Reputamos inconstitucional a determinação do art. 40, §2º, do ECi para que o plano diretor englobe a totalidade do território do município, abrangendo a zona rural, por uma série de razões. *Primo*, a Constituição Federal de 1988 separa a política urbana (arts. 182 e 183) da política fundiária (arts. 184 a 191), pelo que o Direito Agrário constitui um limite efetivo ao Direito Urbanístico. Não obstante, este não é indiferente ao meio rural, competindo-lhe o regramento: (I) da política de expansão urbana, nos termos do art. 182, §1º, da CRFB; (II) da proteção dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento da cidade, independentemente de estarem fora do perímetro urbano; (III) da relação em geral entre o campo e a cidade; e (IV) das questões espaciais da zona rural, quando não se tratar de assunto imediatamente relacionado à política agrária, cf. SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, A. de A; FERRAZ, S. (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 51 (nota de rodapé n. 10). *Secundo*, o conteúdo *espacial* do plano diretor não abrange a zona rural, porque o art. 30, inc. VIII, da CRFB comete ao município a competência para

ela determina que o plano diretor expresse as exigências fundamentais de ordenação da cidade a que a propriedade urbana deve atender para cumprir sua *função social* (art. 182, §2º); ou seja, é o plano diretor que estabelece como a propriedade urbana cumpre sua função social. Em último lugar, deflui expressamente da Carta Magna que o plano diretor há de especificar as áreas onde lei municipal específica pode exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de (art. 182, §4º): parcelamento ou edificação compulsórios (inc. I); imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (inc. II); e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (inc. III).[28]

De modo implícito, por interpretação lógico-sistemática, ao incumbir os municípios e o Distrito Federal do *planejamento* e controle do uso, ocupação e *parcelamento* do solo urbano (art. 30, inc. VIII), a Constituição acabou por também reservar tais elementos ao conteúdo material do plano diretor, porquanto eles inequivocamente traduzem as já mencionadas "exigências fundamentais de ordenação da cidade".[29]

---

planejar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do *solo urbano*; o art. 182, *caput*, fala de política de desenvolvimento *urbano* objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da *cidade*; o art. 182, §1º, fala em política de desenvolvimento e de expansão *urbana*; e o art. 182, §2º, fala da função social da *propriedade urbana*, e não da rural [que é disposta no art. 186], cf. MUKAI, T. *op. cit*., 2013, p. 52-53; 113-115. E *tertio*, [o] plano diretor não atua sobre a zona rural senão para incluí-la no processo de urbanização, mediante a delimitação de zonas de expansão urbana. O regime jurídico do solo rural propriamente dito não é objeto do plano diretor, mas de planos superiores de ordenamento territorial, cf. PINTO, V. C. *op. cit*., p. 123-125. Em sentido contrário, entendendo que, sendo o município uma entidade una, o plano diretor deve ser único e abranger seu território como um todo, cf., por todos, CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit*., p. 345-346; e MEIRELLES, H. L. *op. cit*., 2014. p. 562.

[28] Na opinião de Vera Monteiro, o plano diretor não deve estender a exigência de adequação do aproveitamento do solo urbano a toda a cidade, do contrário o parcelamento e a edificação compulsórios deixariam de ser sanções administrativas para se converterem em nova regra de uso da propriedade, cf. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. *In*: DALLARI, A. de A; FERRAZ, S. (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 95.

[29] Em consonância com esse entendimento, a doutrina portuguesa reconhece como função dos planos urbanísticos — além da "inventariação da realidade ou da situação existente", da "conformação do território" e da "gestão do território" — a *conformação do direito de propriedade do solo*, o que significa que esses planos estabelecem "prescrições que vão tocar a própria *essência* do direito de propriedade, através da classificação do uso e destino do solo, da divisão do território em zonas e da definição dos parâmetros a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação de cada uma delas" — grifos do original — cf. CORREIA,

No entanto, por se tratar de um *instrumento básico* da política de desenvolvimento e de expansão urbana, as disposições do plano diretor devem ser gerais e abstratas, ficando o detalhamento de seu conteúdo a cargo de planos urbanísticos mais concretos, espacialmente menos abrangentes e hierarquicamente subalternos.

Logo, ao introduzir a nova modalidade de parcelamento do solo urbano no ordenamento jurídico distrital, sem previsão no plano diretor, a LCD nº 710/2005 acarretou modificação substancial na política de desenvolvimento e expansão urbana do Distrito Federal. Diante disso, defendeu o MPDFT que o art. 182, §§1º e 2º, da CRFB não admite a veiculação dessa matéria senão no plano diretor e que o diploma em questão feria os princípios e diretrizes da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e as diretrizes e normas contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal, que preveem a realização de estudos técnicos e controle social efetivo.

Em já clássica lição, Lopes Meirelles preconiza que "o *plano diretor* deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura" — grifos do original.[30] Do mesmo modo, Diogenes Gasparini advoga que o plano diretor "não pode estar consubstanciado em várias leis" e que "eventuais leis que venham alterar sua estrutura, acolhendo ou proscrevendo institutos urbanísticos, não podem ser havidas como planos diretores".[31] Todavia, o *princípio da unicidade do plano diretor* não obsta a que *planos urbanísticos parciais* detalhem em menor escala (em nível de bairro ou de conjunto de bairros) as normas do plano diretor, desde que esse detalhamento seja *compatível* (hierarquia material) com as disposições, direta ou indiretamente indelegáveis, daquele plano.[32]

F. A. *Manual de Direito do Urbanismo*, 4. ed. Coimbra: Almedina, v. I, 2008. p. 366-367. Tal entendimento é perfeitamente transplantável para a ordem jurídica brasileira, a partir da conjugação do art. 5º, inc. XXIII, da CRFB, que vincula a propriedade ao atendimento de sua função social, com o art. 182, §2º, da CRFB, que assevera que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

30 *Op. cit*., 2014. p. 562.

31 GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do plano diretor. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 1, n. 1, 2004. p. 107.

32 O princípio da unicidade do plano diretor é uma aplicação particular daquilo que em Portugal convencionou-se chamar de *obrigação de unidade externa do plano*, de acordo com a qual "uma determinada área só pode estar abrangida por um único plano do *mesmo tipo*",

A propósito dessa compatibilidade, louvamos o voto divergente (vencido) do Min. Edson Fachin, que levantou preocupação com leis esparsas que, a pretexto de detalharem as diretrizes gerais do plano diretor, fazem uma "segmentação fatiada" dele a partir de suas lacunas. Com inteira razão, aduziu que a indicação de uma relação de compatibilidade é insuficiente para resolver os casos de omissão de parâmetros no plano diretor. Para ele, a LCD nº 710/2005 não trata de um ponto específico; na verdade, ela é uma norma genérica, de diretrizes gerais, portanto sem natureza regulamentar, que usurpa a legitimidade do plano diretor. E – finalizou – na ausência de um parâmetro no plano diretor, situação problemática para um juízo de compatibilidade, não é admissível ignorar a legitimidade popular daquele (plano diretor) e aceitar uma lei extravagante pontual.

Com efeito, o próprio legislador contribui para a compreensão equivocada do conteúdo material do plano diretor, à medida que lista separadamente, no art. 4º, inc. III, do ECi, o plano diretor (alínea 'a') e a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo (alínea 'b') como instrumentos do planejamento municipal.[33] Por isso, aceitamos apenas parcialmente a ideia de *plano diretor em sentido material* apresentada por Carvalho Pinto, segundo quem "a lei pretendeu recepcionar como plano diretor as leis que não têm esta denominação, mas que de fato cumprem as mesmas funções de ordenamento territorial".[34] Certo, a caracterização do plano diretor enquanto tal não é determinada por seu *nomen juris* (forma), mas por seu conteúdo (substância). Sem embargo, a concepção em sentido material esbate a unicidade do plano diretor, favorecendo uma contraproducente inflação legislativa do planejamento, que só prejudica sua segurança jurídica e sua coesão sistêmica.

O princípio da unicidade, no entanto, não visa a tornar o plano diretor imutável, muito pelo contrário. Ele tão somente torna defesa a fragmentação do plano diretor em múltiplos diplomas legais. Portanto, sempre que entender necessário, o município, ou o Distrito Federal quando for o caso, pode alterar ou revisar a lei do plano para garantir que este permaneça conectado às exigências fundamentais de ordenação da cidade. Todavia, o planejamento municipal há de se realizar com

---

isto é, "sobre um mesmo espaço não podem incidir dois ou mais planos [...] de *idêntica espécie*" — grifos do original — cf. CORREIA, F. A. *op. cit*. p. 674.

33 Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
[...] III – planejamento municipal, em especial:
a) plano diretor;
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

34 PINTO, V. C. *op. cit*., p. 212.

a cooperação das associações representativas (*princípio da participação popular*), como impõe o art. 29, inc. XII, da CRFB.[35]

O Estatuto da Cidade determina, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, que os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantam a promoção de audiências públicas e debates, bem como a publicidade, e o acesso de qualquer interessado, aos documentos e informações produzidos (art. 40, §4º).[36] No entanto, essa lei não estabeleceu o regime jurídico da alteração ou da revisão do plano diretor, limitando-se a dispor que esta última ocorrerá, pelo menos, a cada dez anos (art. 40, §3º).

A doutrina pátria sói diferenciar a alteração da revisão em função da amplitude da intervenção sobre o plano, sendo aquela uma modificação parcial ou pontual e esta completa ou global.[37] Porém, perfilhando o entendimento de Alves Correia, somos da opinião de que o critério distintivo adequado é da *amplitude da reapreciação do plano*.[38] Se a reapreciação parcial do plano resulta numa modificação (alteração) *necessariamente* pontual, a recíproca não é verdadeira. Quando um plano é reapreciado completamente, disso não resulta necessariamente uma modificação (revisão) global, sendo lícito ao Poder Público, no âmbito seu poder discricionário, também optar por uma modificação apenas pontual dele ou até, excepcionalmente, por não o modificar.

Por último, não distinguindo o art. 29, inc. XII, da CRFB entre elaboração, alteração e revisão para fins de participação popular no planejamento municipal, a lei não o pode fazer, sob pena de inconstitucionalidade. Consequentemente, o art. 40, §4º, do ECi é analogicamente aplicável aos procedimentos de alteração e de revisão do plano diretor. Apenas quando se tratar de alteração visando à sanação de conflito normativo entre o plano diretor e lei federal ou estadual, especialmente

---

[35] Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
[...] XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional 1, de 1992)

[36] Art. 40. [...] §4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

[37] Cf., por todos, GASPARINI, D. *op. cit*., p. 111.

[38] CORREIA, F. A. *op. cit*. p. 569-571.

plano de ordenamento territorial ou plano de desenvolvimento urbano integrado, é facultado ao Poder Público modificar o plano sem a participação da população.

Conclusão

A Constituição da República de 1988 atribuiu aos municípios brasileiros, e ao Distrito Federal, a competência para legislar e executar a política urbana, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*). O "instrumento básico" no qual se assentam as diretrizes gerais dessa política de desenvolvimento e expansão urbana (§1º) e se expressam as exigências fundamentais de ordenação da cidade (§2º) é o *plano diretor*. Não se trata de diretrizes gerais da política urbana em sentido amplo, de competência da União (art. 24, I, §1º), mas de normas gerais que informam e orientam a política urbana em sentido estrito, isto é, o planejamento urbanístico municipal.

A partir dessa ordem de ideias, o MPDFT recorreu (RE 607.940/DF) da decisão do Conselho Especial do TJDFT (ADI 2007.00.2.006486-7) que declarou a LCD 710/2005 em harmonia com a Lei Orgânica do Distrito Federal, alegando ofensa ao art. 182, §§1º e 2º, da CRFB. Para o MPDFT, a LCD 710/2005 permite a existência de projetos urbanísticos isolados e desvinculados da exigência constitucional do plano diretor.

Em nosso sentir, a LCD 710/2005 parece caracterizar-se inicialmente como uma lei de diretrizes urbanísticas específicas para projetos de *condomínios edilícios*, algo em perfeita conformidade com as competências constitucionais do Distrito Federal. Contudo, na realidade, ela cria uma modalidade *sui generis* de parcelamento do solo urbano, que não se identifica com nenhuma das espécies típicas consagradas pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano: o loteamento e o desmembramento.

Os PDEU são uma espécie de parcelamento do solo que, em vez de gerar lotes autônomos entre si, resulta num condomínio edilício em que as unidades autônomas são constituídas sem a devida *incorporação imobiliária*, ou seja, sem a edificação do lote. Como a competência para legislar sobre Direito Civil é *privativa* da União (art. 22, I), não poderia o Distrito Federal dispor sobre essa matéria, nem mesmo para suplementar a lei federal, instituindo uma nova forma de condomínio. Porém, o MPDFT não suscitou a inconstitucionalidade formal orgânica da lei distrital em seu recurso; agora, com a introdução do *condomínio de lotes* (art. 1.358-A do Código Civil) pela Lei Federal nº 13.465/2017, esse argumento ficaria prejudicado.

No julgamento da causa, o relator afirmou que o *conteúdo material* do plano diretor "não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional". E o STF rejeitou o recurso do MPDFT, por maioria, considerando que a lei complementar distrital é formal e materialmente legítima, já que "nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de plano diretor" e que "nada impede que a matéria [uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados] seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o plano diretor." Por fim, o Tribunal fixou, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Edson Fachin, a tese de que "[o]s municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor."

No entanto, a Constituição da República incumbiu os municípios do *planejamento* e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano (art. 30, inc. VIII), que constituem "exigências fundamentais de ordenação da cidade". Portanto, mediante uma interpretação lógico-sistemática da Carta Magna, infere-se que os regimes jurídicos do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano são materialmente reservados ao plano diretor.

Em razão do exposto, as três hipóteses levantadas inicialmente se confirmam: (I) o *princípio da reserva de plano* foi consagrado pela Constituição da República; (II) a LCD nº 710/2005 é inconstitucional por violação ao princípio da reserva de plano, porque dispõe, fora da lei do plano diretor, sobre matéria que a Constituição a este reservou, modificando o planejamento distrital sem participação popular e fragmentando a *unicidade* do plano; e (III) a tese firmada pelo STF abriu perigosa brecha para que o Poder Público frustre o *princípio da participação popular* no planejamento municipal mediante lacunas dolosas nos planos diretores e a consequente pulverização de seu conteúdo material em leis avulsas.

Referências

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 323-343.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO PINTO. *Direito Urbanístico:* plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 121-123.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*, 4. ed. Coimbra: Almedina, v. I, 2008.

CUSTODIO, Vinícius Monte. Direito Urbanístico e Direito do Ordenamento Territorial: contributos para sua distinção conceitual na ordem jurídica brasileira. *Revista do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha*, v. 12, n. 21, 2017. p. 60-84.

CUSTODIO, Vinícius Monte. Análise jurídica do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes na Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 4, 2017. p. 1930-1952.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 63-73.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 1, n. 1, 2004. p. 91-125.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos. Competência constitucional do município em urbanismo. *In*: MOREIRA, Mariana (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001. p. 47-70.

MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de Direito Urbanístico. *Revista de Direito Administrativo*, n. 239. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 67-87.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Urbanístico – Competências legislativas (Parecer). *Revista de Direito Público*, n. 73. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 95-105.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2014.

MONTEIRO, Vera. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 90-103.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e Incorporações*. 11. ed. atualizada por Sylvio Capanema de Souza e Melhim Namen Chalhub. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-62.

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

CUSTODIO, Vinícius Monte. Princípio da reserva de plano: comentários ao acórdão do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 135-155. ISBN 978-85-450-0705-0.

PRINCIPLE OF PLAN RESERVE: COMMENTS ON THE JUDGEMENT OF EXTRAORDINARY APPEAL 607.940/DF

Vinícius Monte Custodio

Introduction

On the 29th of October 2015, the Plenary of the Supreme Federal Court (STF, in Portuguese) finished the judgement of Extraordinary Appeal (RE, in Portuguese) 607.940/DF lodged by the Public Prosecutor's Office of the Federal District and the Territories (MPDFT, in Portuguese) against the decision of the Special Council of the Court of Justice of the Federal District (TJDFT, in Portuguese) that, by a majority of votes, declared unfounded the Direct Unconstitutionality Action (ADI, in Portuguese) 2007.00.2.006486-7, filed by the MPDFT against the Supplementary District Law (SDL) 710, 6 September 2005.

In short, the MPDFT claimed that SDL 710/2005 violates article 182, §§1 and 2, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CR), because it allows the existence of isolated urban projects and disconnected from the constitutional requirement of a master plan. The supplementary district law at hand regulates over Urban Projects with Special Guidelines for Autonomous Units (PDEU, in Portuguese), which it defines as "the project duly approved by the Federal District's Government, for a certain lot, ruled by the special guidelines contained therein [...] and integrated by autonomous units and common areas in condominium, in accordance with Federal Law 4.591, 16 December 1964" (article 1, §1).

However, the STF's majority – defeated Justices Marco Aurélio and Edson Fachin – understood for the formal and material legitimation of the SDL 710/2005, since "not every municipal (or district) legislative power over urban spaces occupation is depleted with the master plan's approval" and "nothing impedes the subject [a different form of occupation and subdivision of the urban land in closed allotments] to be regulated in a separate normative act from that of the master plan." It is enough, then, for the municipalities with over twenty thousand inhabitants and the Federal District that laws on specific programs and projects of urban planning "be compatible with the guidelines laid out in the master plan."

The then Chief Justice Ricardo Lewandowski, despite having agreed with the thesis set by the Court, was also defeated, for understanding that the supplementary district law cheated the master plan by carrying out a generic regularisation of all irregular allotments in Brasília. To him, in reality, the winning thesis would have to lead to the granting of the appeal.

Two fundamental *problems* drive this article: (I) knowing whether there are subjects reserved to the master plan by the Brazilian Constitution; and (II), if so, knowing whether the STF erred when it did not declare the unconstitutionality of SDL 710/2005 and when it allowed piecemeal statutory laws to regulate over subjects reserved to the master plan. The *objective* of this work, therefore, is to research whether there are subjects reserved to the master plan by the Brazilian Constitution, as well as to address whether the supplementary district law is unconstitutional and the thesis settled in the RE 607.940/DF is legally correct. The *justification* for this research is the general repercussion of the said thesis, which affects the urban policy of all the Brazilian municipalities with over 20,000 inhabitants, i.e., 1,766 (31.7%) of a total of 5,570 municipalities and 176 million (84,5%) of a total of 208 million inhabitants. The *hypotheses* raised are: (I) the Brazilian Constitution enshrined the principle of plan reserve, which demands all measures that may entail changes in the territory to be prescribed by urban plans as a condition of their implementation; (II) SDL 710/2005 is unconstitutional due to violation of the principle of plan reserve; and (III) the thesis laid out in the ruling created a dangerous loophole for the Public Power to frustrate the principle of popular participation in the municipal planning through wilful gaps in the master plans and the consequent spraying of its material content onto piecemeal statutory laws.

1 Constitutional competences on planning law

Reporting Justice Teori Zavascki began his opinion stating that "the establishment of general urban planning norms was entrusted as a concurrent legislative power to the Union, the member-states, the Federal District and the municipalities", pursuant to articles 24, item I, §1, and 30, item II, CR. Still in the words of the Reporting Justice, beyond these powers, art. 182 CR would have entrusted the municipalities with the power to *lay out general guidelines* in order to "regulate the full development of the social functions of the city and to guarantee the well-being of its inhabitants".

First of all, it is necessary to clarify the meaning of the expression "general urban planning norms" (*rectius*, general Planning Law norms) so that the true scope of the above-mentioned constitutional provisions is understood.

Second MACRUZ and MACRUZ, *general norms* are the "provisions, uniformly and indistinctly, applicable nationwide, of obligatory compliance to everyone (individuals, legal and political entities), that establish principles and fundamental guidelines, which do not deplete or exhaust the subject regulated by them, since they do not detail nor specify it." The general norms satisfy three distinct objectives: (I) to set the action guidelines for the federal, state and municipal lawmakers; (II) to prescribe action rules in order to prevent conflicts of competence amongst the territorial entities in matters related to the concurrent legislative power; and (III) to establish norms with national validity and of obligatory compliance both to the Public Power and to the individuals.

According to article 24, item I, CR, it is up to the Union to legislate on *general Planning Law norms* (§1), whereas it is up to the states and to the Federal District to *supplement* these norms (§2). In the absence of a general norm from the Union, the states and the Federal District will exercise *full legislative power* to match their own peculiarities (§3), until the supervenience of a federal statutory law on general norms suspends the effectiveness of the state statute in what the latter is incompatible with the former (§4). It is up to the municipalities, under article 30, item II, "to supplement the federal and the state legislation *in what it fits*" – my emphasis. The appropriateness of this municipal supplementary competence, in terms of urban planning, stems directly from its power to "promote, in what it fits, adequate spatial discipline, through planning and control of the urban land use, subdivision and occupation" (article 30, item VIIII); and to implement the urban development policy (article 182).

In the ADI 3.098-1/SP the STF ruled unconstitutional the São Paulo State Law 10.860, 31 August 2001, due to violation of the supplementary concurrent power, since it is exclusively up to the Union to legislate on guidelines and bases of the national education (article 22, item XXIV, combined with article 24, item IX, §§2 and 3). Facing cunningly the issue, Reporting Justice Carlos Velloso underlined in his opinion that "when two political entities – Union and states – have power to legislate on the same subject, it is called concurrent power, which may be cumulative or non-cumulative. It is *cumulative* [concurrent power] when the political entities legislate on the same subject, without restrictions. The *non-cumulative* [concurrent power] happens, e.g., when the power to enact general norms is reserved to the Union and the power to *fill the gaps* in the federal legislation is reserved to the states, so a *supplementary* power" – my emphasis. Because of this, one might infer the non-cumulative concurrent power corresponds to the supplementary power (article 24, §2), which has the function of clarifying the meaning of the general norms laid out in the federal legislation and fitting them to the local peculiarities. Conversely, the cumulative concurrent power corresponds to the full legislative power (article 24, §§3 and 4), which has the function of covering for the absence of the federal statutory law on general norms, making viable to the member-states and to the Federal District the implementation of their supplementary power. The Reporting Justice asserted still, quoting Tércio Sampaio Ferraz Júnior, that "those state general norms with a filling function, precisely for this reason, may only be general as far as their content goes, but not as far as their recipients go: they are solely binding in the limits of the state autonomy."

Marcondes Martins argues that, due to the municipal supplementary power, the federal general Planning Law norms must be more general than the other general norms, which he describes as *general norms of first level*. On the other hand, the supplementary Planning Law norms enacted by the states, differently from what happens with the other supplementary norms under article 24, item I, they are not actually specific norms; they are general norms, more specific than the ones enacted by the Union, yet general in comparison to the municipal supplementary norms. As a consequence, they are *general norms of second level*. [-]

In the absence of federal and state legislation, the municipality affected by that inertia *implicit* power to legislate on subjects of its local interest (article 30, item I). By logical interpretation of article 24, §4, the enactment of a federal or state statutory law suspends the effectiveness of the municipal statute in what they are incompatible. The municipalities

have yet *exclusive power* to elaborate their master plan (article 182, §1) and the specific statute – read specific urban plan – to an area therein to demand from proprietors of non-developed, underused or unused urban land to carry out its adequate utilisation (§4).

At first sight, then, it seems paradoxical that the Brazilian Constitution vests the Union with the power to legislate on general Planning Law norms and simultaneously defines the master plan as the "basic instrument" of the urban development and expansion policy (article 182, §1), i.e., as the mechanism responsible for setting the municipal urban policy's *guidelines*. To solve this apparent contradiction, it is necessary to construe the guidelines outlined by the master plan not as general norms stemming from the full legislative power (*lato sensu* urban policy), but, rather, as general norms informing and orientating the *municipal urban planning* (*stricto sensu* urban policy). In other words, minding the generality and abstraction features of the master plan, there are no themes related to urban planning that are beyond its scope. And since "no one shall be obliged to do or refrain from doing something except by virtue of [statutory] law" (article 2, item II, CR), the master plan must be "approved by the City Council" in the form of statutory law, for it is binding to individuals.

At last, it is worth noting that, as the Brazilian Constitution forbids the Federal District's division in municipalities (article 32), the Federal District has been vested with the legislative powers reserved both to the states and to the municipalities (art. 32, §1).

2 Legal Analysis Of The Supplementary District Law 710/2005

When article 1 of SDL 710/2005 delimited its application scope, it defined the PDEU as an urban project "for a certain lot", like this, in the singular, integrated by *autonomous units* and *common areas in condominium*, in accordance with the Condominia of Buildings and Real Estate Development Act (Federal Law 4.591, 16 December 1964). Article 4 determines as burdens of the entrepreneur to implement "inside the lot": the demarcation of the autonomous units and of the areas of common use in the condominia (item I); and the implementation of the paved road system and of the urban equipment (item II, letters 'a' and 'b', respectively). Article 5 establishes the "condominium's responsibilities", i.e., to maintain the urban equipment (item I); to maintain and clean the internal roads and other areas of common use (item II); to pay for the

electric energy in the autonomous units and in the areas of common use (item III); to pay for the potable water, sewerage, and rainwater drainage services (item IV); and to collect and store or treat and depose properly the solid waste (item V). And article 7 demands on the presentation of the PDEU especially the following documents: the updated certificate of the *lot* registration, issued by the corresponding Land Registry Office (item I); and the negative tax certificate of the Federal District, related to the *lot* (item II). So, *prima facie*, SDL 710/2005 seems to be a statute of specific urban planning guidelines for projects of *condominia of buildings*, something in perfect compliance with the constitutional powers of the Federal District.

Notwithstanding, paradoxically, article 3, item IV, of SDL 710/2005 defines *lot* as "the terrain resulting from *any of the urban land subdivision forms prescribed in this Supplementary Law*, or of other subdivision forms, provided with basic infrastructure, whose dimensions satisfy the urban indicators defined by law to the zone in which they are located, registered in the corresponding Land Registry Office of the Federal District" – my emphasis. Equally incoherent, article 6 outlines, as guidelines of the PDEU, the *permission to enclose the external limits of the enterprise* (item I); and the *permission to install a cabin at the main entrance of the enterprise, for access control*, as long as it does not impede the entry of police or inspection officers and workers of public services concession-holders, when properly identified (item II). However, if the PDEU do not entail the subdivision of a plot into lots geared towards construction, with the voluntary transfer to the Public Power of areas for the implementation of public roads, public equipment and free spaces, but a private condominium "integrated by autonomous units and common areas" in a "certain lot", this provision is evidently redundant: the possibility of access control to private real estate and its enclosure already stems from the *exclusive power* of the landowner over the property (article 1.231 CC) and from the *right of enclosure* (article 1.297 CC), respectively.

In this regard, the Reporting Justice noted that, "when the condominia were regulated in consonance with the concept brought by Federal Law 4.591/1964, the contested supplementary district law actually regulated a different form of subdivision into closed private lots, dealing with the internal economy of these spaces and the minimum urban requirements they shall have." And he continued: "it is a legal regulation similar, in a sense, to the allotments provided for in Federal Law 6.766/1979 [Urban Land Subdivision Act], but divergent from it fundamentally due to (a) the possibility of physical enclosure and the consequent access restriction of the area to be subdivided; and (b)

the transfer, to the condominium members, of the burdens resulting from the installation of the project's basic infrastructure and from the costs involved in the allotment's administration, such as water consumption, electric energy, cleanliness and conservation." Thus, what the supplementary district law establishes indeed is a *sui generis* form of land subdivision, which does not identify with any of the typical species enshrined in the Urban Land Subdivision Act: the allotment and the parcellation.

A priori, the district lawmaker does not violate the system of constitutional powers distribution by setting special forms of land subdivision in addition to those envisaged in federal law. I explained above that article 24, item I, §2, CR bestowed on the Federal District the power to supplement the general Planning Law norms enacted by the Union. In the face of federal omission, it is up to the Federal District to exercise full legislative power to match its own peculiarities, in accordance with article 24, item I, §3. Therefore, as highlighted above, the mere existence of a federal statute does not impede the exercise of the full legislative power, by the Federal District, to fulfil the gaps left by the Union. Well, if "the supervenience of a federal statutory law on general norms suspends the effectiveness of the state statute in what the latter is incompatible with the former", under article 24, §4, it is only logical to conclude that infra-national general norms which do not go against the supervening federal law remain valid. Thus, nothing hinders the Federal District to regulate over general norms in addition to the ones already existent in the federal level, as long as those are compatible with these.

Otherwise, one would have to admit the absurd hypothesis that the thousands of *partitions*, which are the subdivision of a lot in smaller lots, practised by the Brazilian municipalities every month, based on their own norms, are unconstitutional. The fact of not being accepted by the Urban Land Subdivision Act does not outshine the importance of the partition, particularly relevant in apportionment suits involving lots, being fundamental for the legal certainty of the citizens that a municipal statute, preferably the master plan, deals with this species of urban land subdivision. Besides avoiding casuistry and arbitrariness of the Public Administration in the formulation of urban requirements for partitions (e.g., the definition of the minimum lot area), the regulation of this matter in a local statute might favour the full development of the social functions of the city and the well-being of its inhabitants (e.g., the prohibition of partitions of lots that generate lots without direct access to a public way, known as "rear lots", and the establishment of

norms to convert lots in co-property into regular allotments). Likewise, lacking a provision for the *regrouping* in the federal statute, once a plot is subdivided in lots geared towards construction, it would be senseless to prohibit to the municipalities (and to the Federal District) the possibility of regulating the reassembly of lots for the constitution of larger lots in their territory, making it unfeasible to even execute urban land readjustment projects.

Therefore, it is not unconstitutional the supplementary district law to institute a form of urban land subdivision not prescribed in federal law; it is unconstitutional, however, the PDEU to be an urban land subdivision form that, instead of generating autonomous lots amongst one another, results in a condominium of buildings in which the autonomous units are constituted without the due *real estate development*. Being the latter "the activity conducted with the goal to promote and undertake the construction, for total or partial divestiture, of buildings or cluster of buildings composed of autonomous units", according to article 28, sole paragraph, of Federal Law 4.591/1964, without her it cannot be discriminated the parts of exclusive property. In the words of Caio Mário, this law's mentor, "it is not enough, for the creation of the condominium of buildings, that in a certain terrain two or more persons construct autonomous units. It is a fundamental requirement of its constitution, as it stems from the law and is settled in good scholarship, that these units be gathered in a *building* or in a cluster of buildings, in which the autonomous units and common areas associate themselves, indistinctively" – emphasis of the author. In that sense, the supplementary district law distorted the federal system's logic by untying the PDEU from the obligation of building on the lot, what one may infer especially by reading the already cited articles 4 and 5 of SDL 710/2005. So, enjoying the Union exclusive power to legislate on Civil Law, under article 22, item I, CR, it is unconstitutional the Federal District to regulate over condominia of buildings, even if only to supplement the federal law.

However, this claim was not brought up by the MPDFT and today, after the addition of article 1.358-A CC by Federal Law 13.465, 11 July 2017, which institutionalised the legal figure of the condominium of lots, it would not succeed.

3 The principle of plan reserve

The gist of the constitutional controversy of RE 607.940/DF was the claim, from the MPDFT, that the decision of the TJDFT, when

declaring ADI 2007.00.2.006486-7 against SDL 710/2005 unfounded, for considering it in harmony with the Organic Law of the Federal District, offended article 182, §§1 and 2, CR. Second the MPDFT, SDL 710/2005 allows the constitution of allotments surrounded by walls and equipped with cabins, without the corresponding voluntary transfer to the Public Power of areas for the implementation of public roads, urban and community equipment and free spaces of public use, changing substantially the Federal District's urban development and expansion policy laid out in the master plan, yet not following the same procedure of elaboration, approval, alteration and revision of the said plan. This characterises an aggression to the principles and guidelines of the urban policy outlined by the Union in the City Statute (ECi, in Portuguese), based on article 182 CR, and to the guidelines and norms present in the Organic Law of the Federal District. And even if it were recognised a municipal legislative power to legislate on this subject contrarily to the federal law, continued the MPDFT, this would have to take place in the master plan, which has a fundamental and structuring character, and is object of full social control and previous technical studies essential to assure the fulfilment of the social function of the property.

The Reporting Justice, when speaking about the master plan, he started by asserting that its *material content* "ought to systematise the physical, economic and social existence of the city, establishing general objectives to be pursued in its administration and institutionalising norms which restrict individuals' disposal faculties comprised in the property right on behalf of the use socially adequate to the urban spaces." Nonetheless, he concluded that "not every urban issue ought to necessarily be included in that plan, whose material content is not objectively delimited in the constitutional text", and that the generic conception of the master plan, dictated by article 182, §§1 and 2, CR, "does not determine it presents a detailed regulation concerning each of the admissible land use forms, but only that it indicates where shall these different modes of urbanisation in the city's global perspective be applied." For this reason, in his view, it could not be deducted, based exclusively in that article, that the subject treated by SDL 710/2005 ought to be inserted in the master plan's legal regime. In the same line, Justice Luiz Fux advocated that "nothing impedes, thus, that the Municipality or the Federal District, based on article 30, items I and VIII, CR, legislate through piecemeal norms on specific projects and programs on urban planning, as long as the guidelines traced by the master plan are observed".

Justice Luís Roberto Barroso, in his first intervention, based on the traditional constitutional doctrine, incorrectly affirmed it was possible to any supplementary law to amend the master plan's statutory law or to add something to one of its provisions, since the latter had a supplementary law *status*. However, Justice Dias Toffoli intervened, arguing that, being the master plan "the Constitution of the urban planning", special statutes which regulate over that affair should maintain a relationship of compatibility with the master plan, being followed by Justice Cármen Lúcia. After the interference, Justice Luís Roberto Barroso inferred that the compatibility demanded from the Planning Law norms regarding the master plan grants the latter a *higher hierarchy*, even if formally all of them are supplementary laws. At this point, Justice Gilmar Mendes came in, seconded by the Chief Justice to point out that the Brazilian Constitution does not confer the legal nature of supplementary law to the master plans. Once again, Justice Dias Toffoli clarified that, "from a formal point of view, it may be a statute of equal hierarchy, specific, yet, from a material point of view, it has to be a norm, in its material content, that is compatible with the global policy of urban development of a city." From the Chief Justice standpoint, the nature of the master plan "is similar to the budgetary guidelines, which are general norms that must be observed by any other norm providing a specific regulation to a certain portion of the municipal territory".

Therefore, the Supreme Court approved by majority, defeated Justices Marco Aurélio and Edson Fachin, the following thesis: "The municipalities over twenty thousand inhabitants and the Federal District are allowed to legislate on specific programs and projects of urban space planning by means of laws that are compatible with the guidelines established by the master plan".

Data venia, the Supreme Court erred when it set the thesis transcribed above, because, as stressed by Carvalho Pinto, the Brazilian Constitution enshrined the *principle of plan reserve*, consisting "in the requirement that all the measures that might affect the transformation of the territory be included in urban plans, as a condition of their implementation." Particularly in the case of the master plan, and conversely to what was sustained by the Reporting Justice, the Brazilian Constitution did not abstain from delimiting objectively its *material content*.

In explicit fashion, firstly, the Constitution reserved to the master plan, as the basic instrument of urban development and expansion policy (article 182, §1), the role of delimiting the *urban perimeter*, indicating the

location of the urban zones and, when applicable, the *urban expansion zones*. Secondly, it determines the master plan to express the fundamental requirements of the city organisation the urban property shall meet in order to fulfil its social function (article 182, §2); i.e., it is the master plan that establishes how the urban property fulfils its social function. Finally, it expressly derives from the Brazilian Constitution that the master plan must specify the areas where specific municipal statute might demand from proprietors of non-developed, underused or unused urban land to carry out its adequate utilisation, otherwise they are successively subject to (article 182, §4): compulsory land subdivision or development (item I); progressive in time municipal real estate tax (item II); and expropriation with payment in public debt bonds issued with the prior approval of the Federal Senate, redeemable within up to ten years, in equal and successive annual instalments, ensuring the real value of the compensation and the legal interest (item III).

In implicit fashion, by logical-systematic interpretation, when it entrusts the municipalities and the Federal District with the *planning* and control of the use, occupation and subdivision of the urban land (article 30, item VIII), the Brazilian Constitution ended up by reserving these elements to the material content of the master plan, because they unmistakably express "the fundamental requirements of the city organisation". Nevertheless, because it is a "basic instrument" of the urban development and expansion policy, the provisions of the master plan shall be general and abstract, remaining the detailing of its content in charge of more concrete urban plans, spatially less comprehensive and hierarchically subordinate.

Hence, when it introduced a new form of urban land subdivision in the Federal District's legal system, not prescribed in the master plan, the SDL 710/2005 entailed a substantial modification in the urban development and expansion policy there. Faced with this, the MPDFT defended that article 182, §§1 and 2, CR does not allow the conveyance of that matter but in the master plan and that the legal act at hand hurt the principles and guidelines of the urban policy prescribed by the City Statute and the guidelines and norms present in the Organic Law of the Federal District, which determine the elaboration of technical studies and an effective social control.

In an already classic lesson, Lopes Meirelles argues that "the *master plan* must be one and unique, although successively adapted to the new requirements of the community and of the local progress, in a permanent planning process that suits the needs of the population, within the modern administration techniques and the resources of each

City Hall" – emphasis of the author. Likewise, Diogenes Gasparini advocates that the master plan "cannot be framed in several statutes" and that "eventual statutes that end up changing its structure, hosting or proscribing legal institutes, cannot be equated with master plans". Notwithstanding, the *principle of master plan's uniqueness* does not impede that *partial urban plans* detail in a smaller scale (in neighbourhood or a cluster of neighbourhoods level) the master plan's norms, as long as this detailing is *compatible* (material hierarchy) with the provisions, directly or indirectly non-delegable, of that plan.

Regarding this compatibility, I praise Justice Edson Fachin's dissenting vote (defeated), which raised the concern with piecemeal statutory laws that, as pretext to detail the master plan's guidelines, perform a "sliced segmentation" of it from its gaps. He claimed, with utmost righteousness, that the indication of a relationship of compatibility is insufficient to solve the cases of lack of parameters in the master plan. To him, the SDL 710/2005 does not deal with a specific topic; in reality, it is a generic norm, guidelines, therefore without regulatory nature, which usurps the legitimacy of the master plan. And – he concluded – in the absence of a parameter in the master plan, a problematic situation for a judgement of compatibility, it is inadmissible to ignore the popular legitimacy of that one (master plan) and to accept an episodic piecemeal statutory law.

Indeed, the legislator contributes to the miscomprehension of the master plan's material content, insofar as it lists separately, in article 4, item III, ECi, the "master plan" (letter 'a') and the "regulation of urban land subdivision, use and occupation" (letter 'b') as municipal planning instruments. For this reason, I agree only partially with the idea of *master plan in a material sense* presented by Carvalho Pinto, according to whom "the law intended to accept as a master plan the statutes not denominated as such, but which perform in fact the same spatial planning functions". In effect, the characterisation of the master plan as such is not determined by its *nomen juris* (form), but rather by its content (substance). Nonetheless, the material sense concept fades the master plan's uniqueness away, favouring a counterproductive legislative planning inflation, which just hinders its legal certainty and system cohesion.

The uniqueness principle, however, does not aim at making the master plan immutable, on the contrary. It solely prohibits the fragmentation of the master plan in several legal acts. Hence, whenever it understands necessary, the municipality, or the Federal District when it is the case, may alter or revise the master plan's statutory law

to guarantee it remains connected to the fundamental requirements of the city organisation. Nevertheless, the municipal planning must be done with the representative associations' cooperation (*principle of the popular participation*), as required by article 29, item XII, CR.

The City Statute determines, that in the process of elaboration of the master plan and in the inspection of its implementation, the municipal Legislative and Executive Branches secure the promotion of public hearings and debates, as well as the publicity, and the access of any person interested, to documents and information produced (article 40, §4). However, this statute did not establish the legal regime of the master plan's alteration or revision, only providing that the latter will take place, at least, every ten years (article 40, §3).

The Brazilian doctrine is used to distinguish alteration from revision according to the extent of the intervention on the plan, being the former a partial or episodic modification whereas the latter is complete or global. However, adopting Alves Correia's scholarship, I understand that the adequate yardstick is that of the *extent of the reappraisal of the plan*. If the partial reappraisal of the plan results in a modification (alteration) *necessarily* episodic, the reverse is not true. When a plan is completely reappraised, this does not necessarily imply a global modification (revision), being legal for the Public Power, within the context of its discretionary power, also to opt for an episodic modification or even, exceptionally, not to modify it at all.

At last, not distinguishing article 29, item XII, CR amongst elaboration, alteration and revision for the purpose of popular participation in the municipal planning, the law must not do so, otherwise it will be unconstitutional. Consequently, article 40, §4, ECi is applicable to the master plan's alteration and revision procedures by analogy. Only when it comes to alteration aimed at tackling a normative conflict between the master plan and a federal or state law, specially a spatial plan or an integrated urban development plan, it is available to the Public Power to modify the plan without popular participation.

Conclusion

The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 vested the Brazilian municipalities, as well as the Federal District, with the power to legislate and implement the urban policy, aiming at the full development of the social functions of the city and at the well-being of its inhabitants (article 182). The "basic instrument" in which settle the

guidelines of this urban development and expansion policy (§1) and are expressed the fundamental requirements of the city organisation (§2) is the *master plan*. It is not the guidelines of the urban policy in a broad sense, whose competence is up to the Union (article 24, item I, §1), but of general norms that inform and orientate the urban policy in a strict sense, i.e., the municipal urban planning.

In this line of thinking, the MPDFT appealed (RE 607.940/DF) from the decision of the Special Council of the TJDFT (ADI 2007.00.2.006486-7) which declared SDL 710/2005 in harmony with the Organic Law of the Federal District, alleging offence to article 182, §§1 and 2, CR. For the MPDFT, the statute allows the existence of isolated urban projects and disconnected from the constitutional requirement of a master plan.

In my opinion, SDL 710/2005, at first sight, seems to be a statute of specific urban planning guidelines for projects of *condominia of buildings*, something in perfect compliance with the constitutional powers of the Federal District. However, indeed, it establishes a *sui generis* form of land subdivision, which does not identify with any of the typical species enshrined in the Urban Land Subdivision Act: the allotment and the parcellation.

The PDEU are a species of land subdivision that, instead of generating autonomous lots amongst one another, results in a condominium of buildings in which the autonomous units are constituted without the due *real estate development*, i.e., without the buildings. As the Union enjoys *exclusive* power to legislate on Civil Law (article 22, item I), the Federal District is not allowed to regulate over this subject, not even to supplement the federal law, creating a new form of condominium. Nevertheless, the MPDFT did not argue the organic formal unconstitutionality of the supplementary district law in its appeal; now, with the institution of the *condominium of lots* (article 1.358-A CC) by the Federal Law 13.465/2017, this argument would not succeed.

In the judgement of the case, the Reporting Justice Teori Zavascki affirmed that the master plan's *material content* "is not objectively delimited in the constitutional text". And the STF, by majority, dismissed the MPDFT's appeal, considering that the supplementary district law is formally and materially legitimate, since "not every municipal (or district) normative competence about the urban spaces occupation ends with the master plan's approval" and "nothing impedes the subject [a different form of occupation and subdivision of the urban land in closed allotments] to be regulated in a separate normative act from that of the master plan." At last, the Court approved, defeated Justices Marco

Aurélio and Edson Fachin, the following thesis: "The municipalities over twenty thousand inhabitants and the Federal District are allowed to legislate on specific programs and projects of urban space planning by means of laws that are compatible with the guidelines established by the master plan".

Notwithstanding, the Brazilian Constitution entrusted the municipalities and the Federal District with the *planning* and control of the use, occupation and subdivision of the urban land (article 30, item VIII), as they express "the fundamental requirements of the city organisation". Thus, by logical-systematic interpretation of the Brazilian Constitution, one might infer that the legal regimes of the urban land use, occupation and subdivision are materially reserved to the master plan.

In light of the above, the three hypothesis initially raised are confirmed: (I) the *principle of plan reserve* was enshrined in the Brazilian Constitution; (II) SDL 710/2005 is unconstitutional due to violation of the principle of plan reserve, because it regulates over a subject the Constitution reserved to the master plan, out of its statutory law, modifying the Federal District's planning without popular participation plan and fragmenting the *uniqueness* of the plan; and (III) the STF's thesis created a dangerous loophole for the Public Power to frustrate the *principle of popular participation* in the municipal planning through wilful gaps in the master plans and the consequent spraying of its material content onto piecemeal statutory laws.

References

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 323-343.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO PINTO. *Direito Urbanístico:* plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 121-123.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*, 4. ed. Coimbra: Almedina, v. I, 2008.

CUSTODIO, Vinícius Monte. Direito Urbanístico e Direito do Ordenamento Territorial: contributos para sua distinção conceitual na ordem jurídica brasileira. *Revista do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha*, v. 12, n. 21, 2017. p. 60-84.

CUSTODIO, Vinícius Monte. Análise jurídica do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes na Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 4, 2017. p. 1930-1952.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 63-73.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 1, n. 1, 2004. p. 91-125.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos. Competência constitucional do município em urbanismo. *In*: MOREIRA, Mariana (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001. p. 47-70.

MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de Direito Urbanístico. *Revista de Direito Administrativo*, n. 239. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 67-87.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Urbanístico – Competências legislativas (Parecer). *Revista de Direito Público*, n. 73. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 95-105.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2014.

MONTEIRO, Vera. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 90-103.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e Incorporações*. 11. ed. atualizada por Sylvio Capanema de Souza e Melhim Namen Chalhub. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-62.

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

CUSTODIO, Vinícius Monte. Principle of plan reserve: comments on the judgement of Extraordinary Appeal 607.940/DF. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 157-172. ISBN 978-85-450-0705-0.

POR UM DIREITO URBANÍSTICO CRÍTICO A PARTIR DO SUL GLOBAL: ENSAIO EXPLORATÓRIO A PARTIR DO CASO DE SÃO PAULO, BRASIL[1]

Julia de Moraes Almeida
Gabriel Antonio Silveira Mantelli

Introdução

O presente artigo é um dos resultados de pesquisa em desenvolvimento realizada em conjunto, nos campos do direito urbanístico, direito ambiental e planejamento urbano, que visam a compreender de modo crítico a aplicação de normas urbanísticas e ambientais em contextos do Sul Global. Para apresentar o desenho de nossa pesquisa e os resultados parciais obtidos até o momento, optamos por elaborar o presente artigo na forma de ensaio exploratório, a fim de adiantar os resultados parciais para a comunidade acadêmica e para nos permitir um futuro momento de elaboração do resultado final da pesquisa.

Nossa pesquisa, realizada de forma independente e também baseada em uma perspectiva crítica e emancipatória do papel da pesquisa no contexto de países do Sul Global, procura entender o direito urbanístico e o direito ambiental no presente contexto de crise institucional e governamental, diminuição dos fundos para pesquisa e

[1] O presente trabalho é resultado de nossa apresentação no *5th Annual International & Comparative Urban Law Conference*, conferência organizada pela Urban Law Center da Fordham Law School, com o apoio da UN-Habitat e da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Agradecemos aos comentários recebidos na ocasião, refletidos neste ensaio exploratório.

crescimento de ideários conservadores no imaginário social, especialmente pensando no caso brasileiro. Para o presente ensaio, utilizamos especificamente o caso da cidade de São Paulo e as políticas urbanas desencadeadas no breve governo do Prefeito João Doria, entre janeiro de 2017 e abril de 2018. A metodologia utilizada é baseada na análise documental e jurídica e na revisão bibliográfica.

Argumentamos pela necessidade de pensar o direito urbanístico e o meio ambiente urbano de forma crítica, utilizando embasamentos teóricos do Sul Global, que nos permitam normatizar e prescrever para além do pensamento majoritário presentes nesses espaços institucionais. Para sustentar esse argumento, o artigo está dividido em três momentos, para além desta introdução e da conclusão. No primeiro momento, abordamos, de forma mais geral e teórica, sobre o neoliberalismo. No segundo momento, descrevemos o caso da cidade de São Paulo e o viés *mercadológico* da gestão do Prefeito João Doria Júnior. No terceiro momento, sustentamos nosso argumento da utilização da perspectiva crítica no âmbito do direito urbanístico e do direito ambiental.

1 Neoliberalismo entre o estado e o urbano

Nesse primeiro momento, abordamos a temática do neoliberalismo. Entendemos que o neoliberalismo é uma forma de racionalidade institucional e jurídica (HARVEY, 2005; FOUCAULT, 2014). No caso brasileiro, por exemplo, é possível, de um lado, perceber como essa racionalidade neoliberal passa a ser incorporada no ordenamento jurídico (AZEVEDO, 1998); e, de outro, visualizar uma influência dessa racionalidade neoliberal no planejamento urbano (MARICATO, 1996).

Em termos históricos, pode-se perceber que o modelo desenvolvimentista autoritário (OLIVEIRA, 1982), característico dos governos ditatoriais latino-americanos da década de 1970, se exaure principalmente em decorrência das crises financeiras da década de 1980 (CANO, 1999). Com o engajamento da sociedade civil, movimentos de redemocratização se espalham e, no Brasil, o processo de democratização leva à promulgação da Constituição Federal de 1988, importante instrumento jurídico que garante direitos civis e sociais aos brasileiros e reestrutura a infraestrutura institucional do país (BARROSO, 1998).

A Constituição Federal de 1988 traz para o ordenamento brasileiro a ideia do direito à cidade e do desenvolvimento sustentável. Unidas, as ideias dão uma tônica para se pensar o planejamento urbano, agora de forma socialmente engajada e ambientalmente consciente

(JACOBI, 1997; MUKAI, 2007). Esse novo arcabouço jurídico trouxe fôlego para que frentes políticas e institucionais tivessem respaldo jurídico para conter os avanços de uma onda neoliberal, marcada pelo viés mercadológico e privatista. Por outro lado, fato é que os modelos neoliberais trouxeram políticas privatistas para dentro da estrutura de planejamento urbano brasileiro. Um jogo de estatização e desestatização começou (CARINHATO, 2008). Na década de 1990, a consolidação de forças liberais e de direita no poder culminou no foco na regulamentação do papel do Estado e na importância do mercado em face dos direitos sociais garantidos constitucionalmente (HARVEY, 2014).

Tendo esse cenário em vista, vê-se que o neoliberalismo emerge nas últimas décadas agressivamente, penetrando nas políticas e estratégias urbanas, propondo mudanças na construção da cidade e modificando-a visando exclusivamente ao lucro (KLINK; SOUZA, 2017). Na tentativa de conciliar o sistema capitalista com as perspectivas de planejamento metropolitano das últimas décadas, o referencial brasileiro demonstra que entre 1970 e 2000 esse movimento de privatização dos bens públicos cresceu gradualmente, alimentado a fome neoliberal (ROLNIK, 2015). Esse movimento local latino-americano refletiu tendência global, deixando claro que a nova tendência econômica havia ganhado a batalha entre social *versus* lucro (ROLNIK, 1997).

2 Um prefeito *empreendedor*: o caso de São Paulo (2017-2018)

Agora, apresentamos nossos casos que estão sendo estudados. Em janeiro de 2017, uma nova gestão se iniciou na cidade de São Paulo liderada pelo empresário João Doria Júnior. O seu slogan de campanha, *Acelera, São Paulo*, levantaria debates sobre possíveis vieses privatistas, mercadológicos, populistas e neoliberais em sua curta estadia na Prefeitura de São Paulo (FERRACIOLI, 2018). De um lado, um dos principais projetos girava em torno da obtenção de capital internacional para a melhoria das contas públicas municipais, com a venda e privatização de propriedades públicas municipais (CARTA CAPITAL, 2017). De outro, era visível a utilização de mecanismos de planejamento urbano *importados* e incondizentes com o contexto brasileiro (G1, 2017; ROSARIO, 2017; G1, 2018).

Nos últimos anos, as políticas públicas de São Paulo foram abertas ao capital e às grandes empresas usando o argumento de que as antigas políticas eram ineficientes e somente com agressividade no mercado

seria possível obter sucesso (FIX, 2015). Neste trabalho, procuramos por meio da perspectiva crítica relacionar o significado de sucesso no empreendedorismo urbano com os direitos inerentes à vida urbana. O empreendedorismo urbano seria um novo regime, que ganha força com a justificativa de ser um escape para a crise urbana (VERNER, 2011). No caso da gestão Doria, os projetos de limpeza urbana foram carro chefe da gestão, sendo aclamados como necessários para o início de uma gestão eficiente e inovadora. Utilizaremos como exemplo três grandes projetos urbanos de grande notoriedade realizados em São Paulo: a "revitalização" dos Arcos do Jânio (ou Arcos do Bixiga), o caso do grafite na Avenida 23 de Maio e a construção da parede de vidro da Universidade de São Paulo.

No caso dos Arcos, a ideia era revitalizar o espaço (SMITH, 2006). O resultado, vide Figura 1, foi a retirada dos moradores habituais, a substituição da iluminação e tinta cinza nas paredes (ALMEIDA; MANTELLI, 2017). Já no caso da Avenida 23 de Maio, vide Figura 2, a ideia foi apagar os grafites que supostamente poluíam o local por parede verde – que atualmente resta sem manutenção com exemplares definhando por falta d'água (ALMEIDA; MANTELLI, 2017). Por fim, no caso da parede de vidro da marginal, próxima à Universidade de São Paulo (USP), o gasto se justificou pela estética, permanecendo o não acesso por via pública. Substituíram-se, sem sucesso, vide Figura 3, a democratização e o acesso dos moradores da região, a paisagem agradável e arborizada da Cidade Universitária por uma parede de vidro.

Figura 1 – Arcos do Jânio



Fonte: Antoine (2017).

Figura 2 – Avenida 23 de Maio



Fonte: Rosario (2017).

Figura 3 – Muro de vidro da USP



Fonte: TVGlobo (2017).

Os gastos das obras foram de 800 mil reais (G1, 2017), 9,7 milhões de reais (ROSARIO, 2017) e 20 milhões de reais (G1, 2017) respectivamente. Estes projetos foram de gasto milionário, realizados às pressas, sem adotar perspectiva crítica e, dada à característica neoliberal que relatamos, serviram apenas ao fluxo de capital. Capital este que serviu mais às empresas de maquiagem urbana do que diretamente à população (TOPALOV, 1991). Os preceitos do direito urbanístico, especialmente aqueles ligados à ideia de uma cidade verde e socialmente segura, foram deixados de lado (VAINER, 2018). Além da marginalização social e cultural, ainda conseguimos vislumbrar o agravante de gasto de dinheiro público em prol da perda de espaço comum para espaço privado (SMITH, 2006). Este último fenômeno se deu já que os grafites conhecidos como de origem periférica e revolucionária foram pintados de cinza (PASINATTO, 2017; PIRES; SANTOS, 2018) e, o muro de vidro é já fracasso por ferir a pouca fauna que resta da capital (WERNECK, 2017).

3 O que significa pensar criticamente o direito urbanístico a partir do sul global?

Nessa última parte do ensaio, propomos, ainda que inicialmente, um salto teórico e prescritivo para pensar o direito urbanístico a fim de reverter os cenários empíricos observados nos casos. Como pudemos ver, estudos apresentam a relação entre o avanço neoliberal e suas consequências nos espaços institucionais e no planejamento urbano do Brasil. Ainda mais concretamente, coletamos material que indica a existência de casos na cidade de São Paulo que estariam alinhados com tal racionalidade neoliberal no planejamento da cidade.

Os casos dos Arcos do Jânio, da Avenida 23 de Maio e do muro de vidro da USP não só são exemplos simbólicos dessa racionalidade como casos concretos de uma maneira específica de operacionalizar o direito urbanístico. Evidente que ao governante existe uma margem política de discricionariedade para implementar o direito em consonância com o ideário político do gestor. Todavia, entendemos que, ainda assim, existe um espaço jurídico, acadêmico e intelectual para pensarmos em um direito urbanístico que seja, em si mesmo, crítico e que não permita que políticas neoliberais ou retrocessos mercadológicos tenham prevalência na norma urbanística e, consequentemente, no fazer do planejamento urbano.

Para isso, resgatamos a noção de pensamento crítico, que seria aquele que não só é capaz de trazer elementos interpretativos da

realidade em termos sociais e históricos (NOBRE, 2012), mas também a crítica que permite o atingimento de uma forma específica de ordenar a vida social, nesse caso, anticapitalista e emancipatória (MASCARO, 2003). Indo além, entendemos como fundamental a contextualização cultural e geopolítica desse pensamento crítico, aliando, por exemplo, os acúmulos das epistemologias do Sul (SANTOS; MENESES, 2014; WATSON, 2016) e da virada descolonial latino-americana (CASTRO-GÓMEZ; GROSFOGUEL, 2007).

No caso do direito urbanístico, a adoção de uma perspectiva crítica abre espaço para pesquisas sociologicamente orientadas no direito, ampliando a possibilidade da elaboração de um trabalho mais verossimilhante, assim como possibilita o surgimento de obras normativas e prescritivas que alinhem esse material empírico com uma visão aguçada de emancipação social. Um direito urbanístico crítico deve ser canalizado na redução das injustiças sociais, especialmente aquelas oriundas de um planejamento urbano segregador. De fato, o avanço neoliberal se enraizou pela lei e governança urbana, produzindo modificações urbanas que segregam e intensificam as desigualdades (VAINER, 2018). O que se propõe, como saída, é uma abordagem crítica do direito urbanístico, considerando as experiências do Sul Global de resistência e pensamento crítico.

Conclusão

Em suma, o presente artigo argumenta pela necessidade de se pensar o direito urbanístico e o meio ambiente urbano de forma crítica. Nele, apresentamos o caso de São Paulo e buscamos compreender como gestões com tendências neoliberais atuam na capital paulista. Relacionando grandes projetos urbanos a tendências mundiais empreendedoras, à luz de abordagens críticas do Sul Global, percebemos de que o foco governamental se dá em prol do lucro. Concluímos que a perda no campo do desenvolvimento social é notória, indicando que a solução esteja na criação local de solução, aplicáveis ao contexto latino-americano.

Nossa pesquisa tem encontrado falhas com o compromisso do processo democrático. Entendemos que os remédios da gestão analisada contradisseram o objetivo final de gestões públicas, que é o de melhorar as condições sociais através do igual acesso aos recursos comuns. O ambiente urbano, dilacerado pelas empresas privadas, tem como objetivo final a obtenção do lucro e não o bem-estar social, acabando por tornar os cidadãos objetos de experiência do modelo neoliberal exploratório.

Referências

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 1-25, 1998.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. *In*: FIORI, José Luis (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* Petrópolis: Vozes, 1999. p. 287-326.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Revista Aurora*, ano 2, n. 3, p. 37-46, dez. 2008.

CARTA CAPITAL. *Em 100 dias, João Doria acelera com choque de marketing*. 2017. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/em-100-dias-joao-doria-acelera-com-choque-de-marketing/. Acesso em: 5 jan. 2019.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (Org.). *El giro decolonial*: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

FERRACIOLI, Paulo. João Doria é populista? Elementos de populismo na campanha à prefeitura de São Paulo de 2016. *Temática*, v. 14, n. 10, p. 77-91, out. 2018.

FIX, Mariana. *Cidade global:* fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2015.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. São Paulo: Leya, 2014.

G1. *Após apagar grafites, Doria entrega reforma dos Arcos do Jânio.* 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/apos-apagar-grafites-doria-entrega-reforma-dos-arcos-do-janio.ghtml. Acesso em: 5 jan. 2019.

G1. *Muro de vidro da Raia Olímpica da USP tem mais um painel quebrado.* 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/08/14/muro-de-vidro-da-raia-olimpica-da-usp-tem-mais-um-painel-quebrado.ghtml. Acesso em: 5 jan. 2019.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes:* do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. *In*: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.* São Paulo: Cortez, 1997. p. 384-390.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, p. 397-406, 2017.

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira; ALMEIDA, Julia de Moraes. Grafite/arte, pichação/crime? Análise do caso paulistano à luz do direito ambiental e da criminologia cultural. *In*: COSTA JR, Ivo da; CARDOSO, Fernando; BRITO, Rose de; MORAES, Ana Paula; GOMES, Daniel (Org.). *Teoria e empiria no direito.* Rio de Janeiro: Multifoco, 2017. p. 63-74.

MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro.* São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo:* ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MUKAI, Toshio. A proteção ambiental do meio ambiente urbano. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 13, p. 5-13, 2007.

NOBRE, Marcos. Teoria crítica: uma nova geração. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 93, p. 23-27, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 36-54, 1982.

PASINATTO, Rubiamara. Apagaram tudo, pintaram o "muro de cinza": uma análise das ações do governo Dória em São Paulo. *Di@logus*, Cruz Alta, v. 6, n. 3, p. 44-58, set./dez. 2017.

PIRES, Elena Moraes; SANTOS, Fábio Alexandre dos. A cidade de São Paulo e suas dinâmicas: *graffiti*, Lei Cidade Limpa e publicidade urbana. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, Nova Série, v. 26, p. 1-37, 2018.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei:* legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

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

ROSARIO, Mariana. *Corredor verde na 23 de maio deve ser concluído nesta semana*. 2017. Disponível em: https://vejasp.abril.com.br/cidades/muro-verde-23-de-maio-inauguracao/. Acesso em: 5 jan. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paulo. *Epistemologias do sul.* São Paulo: Cortez, 2014.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global". *In*: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade:* dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-87.

TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 11, n. 34, p. 28-38, 1991.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais (on-line).* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/193. Acesso em: 15 dez. 2018.

WATSON, Vanessa. Shifting approaches to planning theory: Global North and South. *Urban Planning*, v. 1, n. 4, p. 32-41, 2016.

WERNECK, Carolina. *Muro de vidro anunciado por Dória pode causar danos à fauna, dizem especialistas.* 2017. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/haus/arquitetura/muro-de-vidro-anunciado-por-doria-pode-causar-danos-fauna-dizem-especialistas/. Acesso em: 5 jan. 2019.

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

ALMEIDA, Julia de Moraes; MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira. Por um direito urbanístico crítico a partir do sul global: ensaio exploratório a partir do caso de São Paulo, Brasil. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 173-182. ISBN 978-85-450-0705-0.

TOWARDS A CRITICAL URBAN LAW FROM THE GLOBAL SOUTH: EXPLORATORY PAPER USING THE CASE OF SÃO PAULO, BRAZIL[1]

Julia Moraes Almeida
Gabriel Antonio Silveira Mantelli

Introduction

This paper results of a research in development carried out jointly in the fields of urban law, environmental law and urban planning, which aim to understand critically the application of urban planning and environmental standards in Global South contexts. We have chosen to prepare this article in the form of an exploratory essay in order to advance the partial results to the academic community and to enable us to a future time of writing of the result end of the survey.

Our research, conducted independently and also based on a critical and emancipatory role of research in the context of the Global South, seeks to understand urban law and environmental law in the contemporary context of institutional and governmental crisis, reduction in funds allocated to research and growth of conservative ideas in the social imaginary, especially considering the Brazilian case. In this essay, we use the case of the city of São Paulo (Brazil) and its urban policies performed in the brief government of the mayor João Doria Júnior,

[1] This paper results of our presentation at the 5th Annual International & Comparative Urban Law Conference, a conference organized by Urban Law Center (Fordham Law School), with support from UN-Habitat and Universidade Presbiteriana Mackenzie. We thank the comments received at the time, reflected in this exploratory essay.

between January 2017 and April 2018. The methodology is based on documentary and legal analysis and literature review.

We argue for critical approaches to urban law using theoretical studies from the Global South. We believe that such approaches enable us to prescribe beyond the majority thought present in the institutional spaces of urban planning. In order to support this argument, the paper is divided into three parts, in addition to this introduction and conclusion. First, we explore neoliberalism more generally and theoretically. Second, we describe the case of São Paulo and the neoliberal-influenced management of mayor João Doria Junior. Third, we maintain our argument using the critical approaches to urban and environmental law.

1 Neoliberalism between the state and the city

In this first moment, we address the issue of neoliberalism. We understand that neoliberalism is a form of institutional and legal rationality (HARVEY, 2005; FOUCAULT, 2014). In Brazil, for example, it is possible to see how this neoliberal rationality becomes incorporated into the legal system (AZEVEDO, 1998) and urban planning (MARICATO, 1996).

Historically, it can be seen that the authoritarian developmental model (OLIVEIRA, 1982), characteristic of dictatorial Latin American governments in the 1970s, is exhausted mainly due to the financial crises of the 1980s (CANO, 1999). With the engagement of civil society, democratization movements spread, and in Brazil, the democratization process leads to the enactment of Brazilian Federal Constitution of 1988, important legal instrument that guarantees civil rights and social to Brazilians and restructures the institutional infrastructure of the country (BARROSO, 1998).

The Federal Constitution of 1988 brings to the Brazilian legal system the idea of the right to the city and sustainable development. United, the ideas give a tonic to think about urban planning, now socially engaged and environmentally conscious (JACOBI, 1997; MUKAI, 2007). This new legal framework brought a boost for the political and institutional fronts to support them to contain the advances of a neoliberalism, marked by privatizing bias. On the other hand, the fact is that the neoliberal models brought privatization policies into the Brazilian urban planning framework. A constant battle between nationalization and privatization began (CARINHATO, 2008). In the 1990s, the consolidation of liberal forces and right in power culminated in focus in the regulation of the

state's role and the importance of the market in the face of social rights guaranteed constitutionally (HARVEY, 2014).

With this scenario in mind, we see that neoliberalism emerged in recent decades aggressively penetrating the urban policies and strategies, proposing changes in city building and modifying it solely for profit (KLINK; SOUZA, 2017). In order to join the capitalist system with the prospects for metropolitan planning in recent decades, Brazilian studies show that public goods privatization movement grew gradually fed the hungry neoliberal between 1970 and 2000 (ROLNIK, 2015). This Latin-American local movement reflected the global trend, making it clear that the new economic trend had won the battle between social versus profit (ROLNIK, 1997).

2 An "entrepreneur" mayor: the case of São Paulo, Brazil (2017-2018)

Now, we present our cases that are being studied. In January 2017, a new mandate began in São Paulo city led by businessman João Doria Junior. His campaign slogan, "Accelerate, São Paulo!", raise discussions about possible privatist, populist and neoliberal biases in his short stay in the City of São Paulo (FERRACIOLI, 2018). On the one hand, one of the main projects intended to obation international capital to improve municipal public accounts, with the sale and privatization of municipal property (CARTA CAPITAL, 2017). On the other, it was visible the use of "imported" urban planning mechanisms distant from the Brazilian context (G1, 2017; ROSARIO, 2017; G1, 2018).

In recent years, São Paulo's public policies were opened to the capital and large companies using the argument that the old policies were inefficient (FIX, 2015). In this essay, we seek through critical approaches to relate the meaning of success in urban entrepreneurship with the social rights inherent in urban life. The urban entrepreneurship would be a new regime that gains strength with the justification to be an escape for the urban crisis (VERNER, 2011). In the case of Doria, urban projects were very important, being hailed as necessary to the beginning of an efficient and innovative mandate. We will use as example three urban projects of great notoriety held in São Paulo: the "revitalization" of the *Arcos do Jânio* (traditional arches at Bixiga neighborhood), the case of urban Graffiti at *Avenida 23 de Maio* and the construction of the glass wall at University of São Paulo's *campus*.

In the first case (*Arcos do Jânio*), the idea was to revitalize the space (SMITH, 2006). The result, see Picture 1, was the removal of the usual inhabitants, replacing them with light and gray ink on the walls. In the second case (*Avenida 23 de Maio*), see Picture 2, the idea was to erase the graffiti supposedly polluted and replace it with green wall - which currently remains maintenance-free with lack of water (MANTELLI; ALMEIDA, 2017). Finally, in the third case, in the case of glass wall at University of São Paulo (USP), the expenditure was justified by the aesthetic, remaining the lack of access by public road. Democratization access was replaced unsuccessfully, see Picture 3, by a glass wall.

PICTURE 1 – *ARCOS DO JÂNIO*



Source: ANTOINE (2017)

PICTURE 2 – *AVENIDA 23 DE MAIO*



Source: ROSARIO (2017).

PICTURE 3 – GLASS WALL AT USP CAMPUS



Source: TVGLOBO (2017).

The expenses of such urban planning works were 800,000 reais (G1, 2017), 9.7 million reais (ROSARIO, 2017) and 20 million reais (G1, 2017) respectively. These projects were millionaire spending, without taking critical perspective and, given the neoliberal feature we reported, only served to capital flow. All this money served more to urban "makeup" companies than directly to the population (TOPALOV, 1991). The precepts of urban law, especially those linked to the idea of green and socially safe city, were set aside (VAINER, 2018). In addition to the social and cultural marginalization, we can still glimpse the aggravation of public money spent on behalf of the loss of public space to private space (SMITH, 2006).

3 What does it mean to think urban law from the global south?

In the latter part of this essay, we propose a theoretical and prescriptive framework to think urban law in order to reverse the observed empirical scenarios in the cases. As we have seen, studies show the relationship between the neoliberal advance and its consequences in the institutional spaces and urban planning in Brazil. Even more specifically, we collect material that indicates the existence of cases in São Paulo that would be aligned with such neoliberal rationality in city planning.

The cases of the *Arcos do Jânio*, the *Avenida 23 de Maio* and the USP glass wall are not only symbolic examples of neoliberal rationality as individual cases of a particular way to operationalize urban law. It is clear that governments have discretionary prerogatives to implement the urban law in line with their political ideas. However, we understand that is a legal, academic and intellectual space to think of an urban law which is, in itself, critical and that does not allow neoliberal policies or market setbacks to have prevalence in urban standard and, consequently, the operationalization of urban planning.

We use the notion of critical thinking, which would be one that is not only able to bring interpretative elements of reality in social and historical terms (NOBRE, 2012), but also the critical perspective that enables the achievement of a specific form of ordering the social life, in this case, an anti-capitalist and emancipatory one (MASCARO, 2003). Going forward, we understand how important the cultural and geopolitical context of this critical thinking, combining, for example, the idea of epistemologies from the Global South (SANTOS; MENESES,

2014; WATSON, 2016) and the Latin-American decolonial turn (CASTRO-GÓMEZ; GROSFOGUEL, 2007).

In the case of urban law, the adoption of a critical perspective makes room for sociologically oriented research on legal studies, increasing the possibility of drawing up a more likelihood work as well as possible the emergence of normative and prescriptive studies to align this empirical material with a keen vision of social emancipation. A critical urban law should be directed at reducing social injustices, especially those from a segregated urban planning. In fact, neoliberal advance took root by law and urban governance, urban producing changes that secrete and intensify inequalities (VAINER, 2018). A critical approach to urban law is proposed as a solution, considering the experiences of the Global South resistance and critical thinking.

Conclusion

This paper argues for the need to think the urban law and the urban environment critically. In it, we present the case of São Paulo and seek to understand how efforts with neoliberal trends work in São Paulo. Linking major urban projects to entrepreneurial global trends in the light of criticism from the Global South approaches, we realize that the government focus is given for the sake of profit. We conclude that the loss in the social development field is evident, indicating that the solution is in the local creation solution, applicable to the Latin-American context.

Our research has found a lack of commitment with the democratic process. We understand that the remedies used by the management analyzed in this speech contradicted the ultimate goal of public management, which is to improve the social conditions through equal access to common resources. The urban environment, torn by private companies, has as the ultimate goal obtaining profits and not the welfare, making the citizens objects of experience for the exploratory neoliberal model.

References

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 1-25, 1998.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. *In*: FIORI, José Luis (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* Petrópolis: Vozes, 1999. p. 287-326.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Revista Aurora*, ano 2, n. 3, p. 37-46, dez. 2008.

CARTA CAPITAL. *Em 100 dias, João Doria acelera com choque de marketing.* 2017. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/em-100-dias-joao-doria-acelera-com-choque-de-marketing/. Acesso em: 5 jan. 2019.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (Org.). *El giro decolonial*: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

FERRACIOLI, Paulo. João Doria é populista? Elementos de populismo na campanha à prefeitura de São Paulo de 2016. *Temática*, v. 14, n. 10, p. 77-91, out. 2018.

FIX, Mariana. *Cidade global:* fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2015.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. São Paulo: Leya, 2014.

G1. *Após apagar grafites, Doria entrega reforma dos Arcos do Jânio.* 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/apos-apagar-grafites-doria-entrega-reforma-dos-arcos-do-janio.ghtml. Acesso em: 5 jan. 2019.

G1. *Muro de vidro da Raia Olímpica da USP tem mais um painel quebrado.* 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/08/14/muro-de-vidro-da-raia-olimpica-da-usp-tem-mais-um-painel-quebrado.ghtml. Acesso em: 5 jan. 2019.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes:* do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. *In*: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.* São Paulo: Cortez, 1997. p. 384-390.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, p. 397-406, 2017.

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira; ALMEIDA, Julia de Moraes. Grafite/arte, pichação/crime? Análise do caso paulistano à luz do direito ambiental e da criminologia cultural. *In*: COSTA JR, Ivo da; CARDOSO, Fernando; BRITO, Rose de; MORAES, Ana Paula; GOMES, Daniel (Org.). *Teoria e empiria no direito.* Rio de Janeiro: Multifoco, 2017. p. 63-74.

MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro.* São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo:* ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MUKAI, Toshio. A proteção ambiental do meio ambiente urbano. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 13, p. 5-13, 2007.

NOBRE, Marcos. Teoria crítica: uma nova geração. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 93, p. 23-27, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 36-54, 1982.

PASINATTO, Rubiamara. Apagaram tudo, pintaram o "muro de cinza": uma análise das ações do governo Dória em São Paulo. *Diálogus*, Cruz Alta, v. 6, n. 3, p. 44-58, set./dez. 2017.

PIRES, Elena Moraes; SANTOS, Fábio Alexandre dos. A cidade de São Paulo e suas dinâmicas: *graffiti*, Lei Cidade Limpa e publicidade urbana. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, Nova Série, v. 26, p. 1-37, 2018.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei:* legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

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

ROSARIO, Mariana. *Corredor verde na 23 de maio deve ser concluído nesta semana*. 2017. Disponível em: https://vejasp.abril.com.br/cidades/muro-verde-23-de-maio-inauguracao/. Acesso em: 5 jan. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paulo. *Epistemologias do sul*. São Paulo: Cortez, 2014.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global". *In*: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade:* dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-87.

TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 11, n. 34, p. 28-38, 1991.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais (on-line)*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/193. Acesso em: 15 dez. 2018.

WATSON, Vanessa. Shifting approaches to planning theory: Global North and South. *Urban Planning*, v. 1, n. 4, p. 32-41, 2016.

WERNECK, Carolina. *Muro de vidro anunciado por Dória pode causar danos à fauna, dizem especialistas*. 2017. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/haus/arquitetura/muro-de-vidro-anunciado-por-doria-pode-causar-danos-fauna-dizem-especialistas/. Acesso em: 5 jan. 2019.

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

ALMEIDA, Julia Moraes; MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira. Towards a critical urban law from the global south: exploratory paper using the case of São Paulo, Brazil. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 183-191. ISBN 978-85-450-0705-0.

LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ: QUESTÕES ENVOLVENDO LEIS DE ZONEAMENTO DE SÃO PAULO

Rodrigo Oliveira Salgado
Beatriz Sakuma Narita

Introdução

Sob o governo de Figueiredo Ferraz, São Paulo aprovou um novo Ato de Planejamento da Cidade em 1971, culminando com seu primeiro Ato de Zoneamento que abrangia a cidade inteira, um ano depois. O discurso de Ferraz foi pautado sob o slogan *São Paulo deve parar*. A premissa era que tanto a verticalização quanto a expansão da cidade estavam corroendo a qualidade de vida de São Paulo. Ele confrontou a intenção federal de crescimento econômico rápido. Naquela época, a ditadura militar, iniciada em 1964, decidiu que Ferraz precisava partir e, em 1973, a Lei de Zoneamento de São Paulo começou a ser alterada.

Se não houve uma motivação única para a decisão do governo federal de substituir Figueiredo Ferraz, é possível apontar um grande interesse: tanto a lei de zoneamento quanto seu slogan antagonizavam a propaganda da ditadura. Durante os anos do milagre econômico, a ordem era encorajar o crescimento econômico a todo custo, incluindo os setores imobiliário e de construção (SOMEK & GALIOTTI, 2013, p. 04).

Quarenta anos depois, a Prefeitura de São Paulo começou a revisar as leis de planejamento urbano e zoneamento. Em 2014, sob o mandato de Fernando Haddad, uma nova Lei de Planejamento da Cidade entrou em vigor e, em 2016, uma nova Lei de Zoneamento foi votada pelo Conselho da Cidade. As motivações ainda são as mesmas: expansão urbana não planejada e verticalização.

Mais uma vez, o município foi vitimado por um conjunto de iniciativas federais. Incentivos como o programa habitacional Minha Casa Minha Vida e os cortes de impostos para o setor automotivo aprofundaram as questões de São Paulo. Mais uma vez, a proposta de Haddad enfrentou uma forte oposição. Haddad perdeu a candidatura para um segundo mandato, e o novo prefeito, João Dória, assumiu o cargo em 2017. No final daquele ano, começaram as discussões sobre a modificação da Lei de Zoneamento de 2016. No início de 2018, surgiu uma nova proposta da Prefeitura, que até a data da publicação deste artigo ainda aguardava a votação da Câmara Municipal.

Mais do que a história se repetindo, o conflito sobre o planejamento urbano e a regulamentação do zoneamento de São Paulo vai muito além de questões políticas. Como Sarah Feldman aponta, a mudança sistemática da Lei de Zoneamento de 1972 minou o planejamento da cidade, fazendo com que *o zoneamento seja o plano*. (FELDMAN, 2005, p. 278). Como veremos, resultante de uma visão de curto prazo, a modificação das leis de zoneamento tendem a desmantelar o planejamento urbano, capturando os interesses públicos (defendidos pela visão de longo prazo da Lei de Planejamento da Cidade) para os interesses do setor imobiliário e da construção civil.

1 Planejamento e zoneamento em conjunto com as políticas de financiamento imobiliário

a) Sistema Financeiro de Habitação e a política urbana na ditadura militar

O alvorecer de uma nova ditadura no Brasil iniciou uma revisão completa das políticas econômicas federais e da regulamentação financeira. Quase imediatamente após o golpe, ocorrido em 1º de abril de 1964, um novo conjunto de regulamentações foi aprovado pelo novo regime. Uma lei bancária foi aprovada em 31 de dezembro daquele ano. O objetivo era reorganizar o sistema bancário brasileiro, criando o Banco Central e abrindo o mercado financeiro para investimentos internacionais. Leis que incentivavam o mercado imobiliário e a construção de moradias em grande escala também foram regulamentadas.

Antes dessa nova regulamentação, o cenário da habitação no Brasil era grave (SANTOS, 1999, p. 10). A urbanização intensa que o país estava enfrentando criou uma demanda explosiva por novas casas, num contexto de baixos investimentos, reforçado especialmente

pela alta inflação, taxas de juros altas e fixas e pelo congelamento dos preços dos aluguéis. Naquela época, o déficit habitacional era estimado em 8 milhões de casas. E como apontado por Ermínia Maricato (1987, p. 29), o sucesso do SFH foi garantido exclusivamente por ignorar os menos favorecidos, tratar a habitação como mercadoria e tratá-la sob as estritas regras de mercado.

Nesse sentido, durante os primeiros anos da ditadura também foram estabelecidas leis que regulavam a bolsa de valores e culminaram na criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Inicialmente projetado para atender aos trabalhadores desfavorecidos, a Lei Federal nº 4.380 de 1964, que criou o SFH, visava a criar um Banco Nacional de Habitação (BNH), fazendo com que grande parte da população pudesse se tornar proprietário de imóveis.

Dois anos depois, em 1966, o regime militar passou uma nova lei (Lei Federal nº 5107), criando o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).[1] A ideia agora era capacitar um mercado imobiliário nacional, já que as simples criações do BNH e do SFH não haviam sido suficientes para garantir seu funcionamento adequado. Para atender às classes média e alta, o regime organizou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Seu financiamento seria composto por economias e recursos dos dois principais bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil).

Feito após o golpe militar, o SFH foi introduzido com um discurso pró-mercado. No entanto, como Luciana Royer indica (ROYER, 2014, p. 53), as disputas políticas dentro do regime tornaram-no menos propenso a resolver as preocupações do mercado imobiliário, concentrando suas ações para urbanizar favelas e cortiços. Somente em 1965, quando a ditadura alterou o primeiro conselho de administração do BNH, o Sistema de Habitação começou a se mover em uma posição pró-mercado.

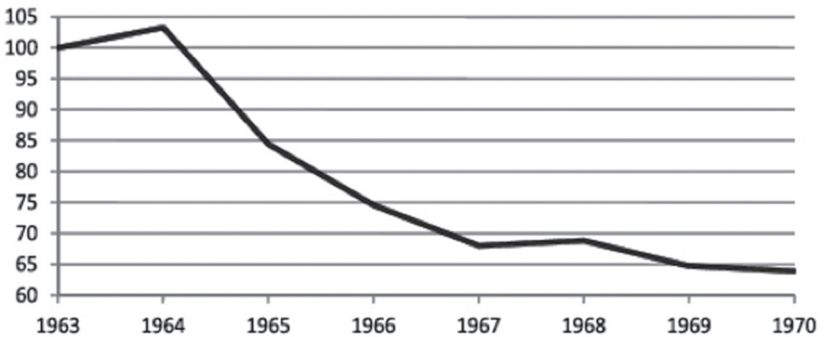
Tais mudanças no conselho do BNH tiveram efeitos rápidos. Se nos primeiros 17 meses o BNH liberou 19 projetos para erradicar as favelas, assim que o banco foi reorientado sob os interesses do Tesouro Federal, os projetos pararam (ROYER, 2014, p. 53). Agora, a ideia era copiar o modelo de sistema de poupança e empréstimos dos Estados Unidos, concedendo ao setor privado o comando do mercado imobiliário. Além disso, em 1965, uma nova lei federal (nº 4864) foi aprovada pelo regime, concedendo isenções fiscais para o setor de construção como

[1] O FGTS é um fundo que recebe 11,2% do salário mensal pago pelo empregador. O empregado não tem acesso ao fundo, a menos que sua desistência não tenha sido motivada por lei ou após a aposentadoria.

um todo (como materiais de construção e materiais de acabamento). Com o novo regulamento do mercado de ações, também aprovado em 1965, o novo modelo poderia funcionar como desejado anteriormente. O projeto de lei de regulamentação do mercado de ações forneceu novos parâmetros para as emissões de títulos imobiliários, viabilizando o que mais tarde seria denominado financeirização habitacional.

Um dos principais problemas do regime era permitir o crescimento econômico sem ganhos reais de salários. Ao longo das duas décadas do governo militar, pouco ou nenhum ganho poderia ser experimentado pela força de trabalho brasileira. Até então, os salários pressionavam a inflação, e o golpe pretendia impedir seu crescimento simplesmente proibindo o aumento do salário mínimo. Dessa forma, como mostra Gabriel Bolaffi (1972, p. 113), a descolagem do mercado imobiliário foi seguida pela sua elitização. Por exemplo, em 1971, as licenças de construção para edifícios com 10 ou mais andares aumentaram 93,1% e a área total construída para novos edifícios cresceu 72,2%. Além disso, a introdução do fundo do FGTS em 1966 teve como objetivo resolver o problema salarial. A ideia era criar uma poupança forçada para o setor habitacional no Brasil, concedendo recursos para o mercado imobiliário sem a necessidade de ganhos salariais reais.

Gráfico 1 – Índice de variação do salário mínimo (1963 = 100).



Fonte: Bastian, 2013, 157.

Tais números parecem convergir com o que foi apresentado por Maricato (1976), Royer (2014) e Bolaffi (1972): a financeirização do mercado imobiliário estava totalmente conectada com a mercantilização das políticas públicas para o setor. Gabriel Bolaffi (1982, p. 38-40) mostra que por trás da ideologia popular da habitação, entregue pelo

regime, havia outros interesses. Como apontado pelo autor em 1972, a promoção do setor de construção não teve como objetivo resolver problemas habitacionais de baixa renda ou mesmo ajudar no crescimento econômico. Além disso, o modelo adotado por todo o sistema terminou com a falência do BNH durante a década de 1980 (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1982, p. 46).

O crescimento econômico experimentado entre 1964 e 1967, como mostra Macarini (2005), foi liderado pela indústria e pelas receitas das exportações de *commodities*. Depois de 1967, os anos do milagre econômico foram garantidos por empréstimos substanciais feitos pelo governo federal e seus investimentos em infraestrutura. O milagre durou até a crise do petróleo de 1973, que forçou o FED a elevar as taxas de juros e mais tarde causou a falência do regime militar. Mas até então, especialmente durante o período de 1968-73, a economia brasileira combinava crescimento e baixos níveis de inflação e desemprego. Embora os salários não tivessem ganhos reais, a migração de uma pequena parte da força de trabalho para o setor industrial criou ilhas de previdência privada em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Essa pequena mobilidade ascendente foi responsável por criar um ambiente adequado para a indústria de habitação de classe média.

Como citado anteriormente, o sistema funcionou em duas frentes: SBPE e BNH-FGTS. O subsistema SBPE foi ancorado em depósitos voluntários, principalmente do sistema brasileiro de poupança e focado na concessão de novas construções para as classes média e alta. Aqui, o setor privado financiou novas construções do SPBE e os futuros proprietários pagaram o custo final para os bancos envolvidos (Caixa Econômica e Banco do Brasil).

O outro, o BNH-FGTS, destinado aos pobres, dependia exclusivamente da poupança obrigatória do FGTS. Nesse subsistema, o BNH trabalhava com empresas de construção estaduais que contratavam empresas privadas para construir apartamentos da classe trabalhadora e depois as vendiam para os proprietários finais por seu preço de custo.

Possivelmente, uma das principais questões envolvendo a estrutura do SFH foi sua capacidade de financiar o SBPE. Embora organizada em duas frentes, a capacidade de empréstimo do SFH foi dada pela quantidade total de recursos capturados pelo sistema como um todo. Dessa forma, à medida que a renda do FGTS aumentava, o sistema era capaz de lidar com uma eventual escassez na frente voluntária, operada pelo SBPE, e conseguiu manter sua capacidade de empréstimo para os dois lados do sistema. Como Santos demonstra (1999, 13), mesmo durante o período de 1974-79 as retiradas representaram

não mais do que 40% dos novos rendimentos e em 1968 o fundo FGTS compôs 74% dos recursos bancários do BNH (BOLAFFI, 1972, p. 141).

Em outros termos, a capacidade do sistema de emprestar recursos ao setor privado teve suporte no FGTS. Como as margens de lucro foram maiores no subsistema SBPE, o suprimento doméstico para as classes altas aumentou além da demanda. À medida que o poder de compra das classes mais baixas caía, mais e mais projetos migravam para as classes mais altas. Impulsionado apenas pelos interesses do mercado, no final da década de 1960, a construção começa a servir a parte superior da pirâmide. Assim, a propriedade de casas de veraneio disparou. Enquanto isso, as filas de espera por moradias populares aumentaram significativamente (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1985, p. 51).

Basicamente, o sistema funcionava como uma drenagem de poupança popular para financiar a propriedade de uma classe alta. E mesmo quando as novas construções pretendiam servir a base da pirâmide, os locais selecionados estavam sempre na periferia da cidade, sem transporte adequado ou serviço público. Como quase nenhuma restrição foi imposta às construtoras, as regiões metropolitanas brasileiras enfrentaram um reforço de sua segregação. Enquanto novas construções começavam para as classes mais altas em áreas centrais, a maioria dos brasileiros, quando tinha acesso ao crédito habitacional, era forçada a viver em guetos periféricos. Como Bolaffi indicou (1972, 40), as construções iniciais do BNH-FGTS ficavam localizadas em áreas periféricas sem condições adequadas, como áreas de inundação. Na década de 1970, o BNH reconheceu que apenas 24% da demanda foram atendidos (BOLAFFI, 1972, p. 139).

O modelo ora apresentado foi a estrutura básica para quase todas as regiões metropolitanas brasileiras, incluindo São Paulo. Como mostrado por Somekh & Gagliotti (2013), a maior cidade do país experimentou uma enorme verticalização entre 1968 e 1971, quando mais de 700 edifícios fornecidos com elevadores foram entregues. O recorde não foi superado até 2011, quando a coleta de dados parou.

Nesse contexto, não surpreende que a primeira Lei de Zoneamento de São Paulo tenha sido aprovada pela Câmara dos Vereadores em 1972, sob o mandato de José Carlos Figueiredo Ferraz. Como será visto a seguir, a aprovação da Lei de Zoneamento de São Paulo tem uma forte correlação com a política federal de habitação promulgada durante o início da ditadura militar.

Gráfico 2 – Verticalização em São Paulo de 1940 a 2011 (edifícios com elevador)



Fonte: Somekh & Gagliotti, 2013, 3.

b) Empréstimo de crédito imobiliário na política habitacional

Após a redemocratização do país, a extinção do BNH e a incorporação de seus empreendimentos pela CEF nos anos 1980, o maior programa habitacional adotado pelo Estado foi o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído em 2009 pelo Governo Lula e ampliado na gestão de Dilma Rousseff. Vale ressaltar que os governos anteriores tentaram timidamente resolver o déficit habitacional nacional, mas, devido às suas escolhas econômicas não concentraram seus esforços na questão.

Uma das primeiras medidas adotadas por Lula quando assumiu a presidência em 2002 foi a criação do Ministério das Cidades. Sua função seria formular políticas urbanas em todo o país e integrar políticas federais de habitação, saneamento básico e transporte aos governos locais, fornecendo o apoio técnico e financeiro necessário (ROLNIK, 2015).

> (...) torna-se a autoridade responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, a Política do Setor Habitacional. O Ministério das Cidades compreende a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

Em seus primeiros anos de operação, a nova pasta foi liderada por aliados do próprio partido do presidente e por líderes de movimentos

sociais ligados à luta por moradia. Os projetos que nortearam as articulações iniciais do Ministério das Cidades foram fruto dos esforços anteriores às eleições de 2002, por meio do Projeto Habitacional, vinculado ao Instituto da Cidadania, que era dirigido por Lula. Com a intensa participação de diversos setores da sociedade civil e do poder público, o projeto visou à elaboração de um programa que alinhasse o enfrentamento da questão social com a geração de empregos e o crescimento econômico.

Nesse contexto, após a Conferência Nacional de Cidades, em 2003, a Política Nacional de Habitação (PNH) foi formulada, incorporando várias propostas formuladas pelo Projeto Moradia (BONDUKI, 2009). Em um extenso documento de apresentação, o programa enfocou no desenvolvimento urbano integrado, articulando a questão do déficit habitacional com o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte público, equipamentos e serviços urbanos e sociais.

O maior impasse na implementação do PNH foi em torno do sistema de financiamento dos projetos propostos. O projeto de lei que tratou da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), posteriormente aprovado (Lei nº 11.124/05), vinculou todos os recursos destinados à moradia ao Plano Nacional de Habitação. Isso significava que o Ministério das Cidades seria o gestor da FNHIS e da Caixa Econômica, a operadora (ROLNIK, 2015, p. 297).

> O Fundo Nacional de Habitação, um compromisso histórico de Lula, reiterado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, encontrou forte oposição na equipe econômica e apenas foi aprovado em 2005 e instalado em julho de 2006. Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel. O governo, entretanto, comprometeu-se a aportar R$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais, valor nunca alcançado anteriormente. A mesma lei instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e exigiu de estados e municípios a criação de uma estrutura institucional, com fundo, conselho e plano de habitação, para que tivessem acesso aos recursos federais (BONDUKI, 2009).

Se as negociações com a equipe econômica do governo já estavam em um impasse, após o escândalo do *Mensalão* em 2005, a Política Nacional de Habitação ficou ainda mais abalada. Isso porque, para manter o apoio político no Congresso e evitar uma crise política ainda maior, a pasta do Ministério das Cidades foi entregue ao Partido

Progressista (PP). O novo ministro, ao reestruturar o órgão, deixou apenas a Secretaria de Habitação dentro do antigo formato. A desarticulação do Ministério das Cidades, aliada à estratégia econômica adotada pelo Ministério da Fazenda enfraqueceu a implementação do PNH (ROLNIK, 2015; BONDUKI, 2009).

Ainda em relação às políticas econômicas adotadas no período, houve ampla sinalização do governo quanto à intenção de aquecer o setor de construção. Isso porque, ao gerar uma demanda significativa por mão de obra, ela estimula diretamente a criação de empregos e é frequentemente usada como o principal exemplo da política contracíclica keynesiana.

Assim, após a difícil vitória nas eleições de 2006, o governo Lula, ao implementar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), atendeu a diversas demandas apresentadas pela União Nacional da Construção durante o período das eleições aos candidatos à presidência. Segundo Edney Cielici Dias (2012, p. 46) o setor de construção civil ficou demasiado satisfeito com as políticas adotadas pelo governo.

Para garantir seus interesses, os empresários começaram a negociar medidas que pretendiam evitar uma falência geral do setor diretamente com o governo. Representantes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) reuniram-se com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil (já sob o comando de Dilma Rousseff), buscando implementar um *pacote habitacional* que envolvesse a construção em larga escala de moradias de baixa renda. A intenção era facilitar a compra de unidades habitacionais por meio de subsídios, "dados na forma de contribuições para os compradores finais, bem como empréstimos hipotecários mais fáceis" (ROLNIK, 2015, p. 300). Nas palavras de Rolnik:

> O "pacote" foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos e foi inicialmente planejado para salvar as empresas em debacle e ao mesmo tempo agir como uma medida contracíclica para garantir empregos e crescimento em um ambiente internacional desfavorável (ROLNIK, 2015, p.301).

Nesse contexto, o PMCMV foi lançado pelo Governo Federal em 2009 (Medida Provisória nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009). Sem dúvida, a redução substancial do déficit habitacional brasileiro foi o objetivo social central do PMCMV. Assim, apesar de o setor empresarial ter inicialmente proposto que o programa fosse destinado à população com renda de até 10 salários mínimos e que fossem construídas 200.000 unidades habitacionais, o Governo, além de aumentar a parcela dos

projetos que seriam destinado à população de menor renda, também aumentou o número de unidades para 1 milhão.

Entre as modificações do modelo original desejado pelos representantes da CBIC estão também o PMCMV-Entidades e o PNH-Rural. Essas modalidades derivam da pressão exercida pelos movimentos sociais que lutam por moradia. Entretanto, se dentro do antigo projeto habitacional essas entidades tiveram grande voz e representação, durante o desenvolvimento do PMCMV ficaram isoladas, conquistando apenas o compromisso de que uma parcela do orçamento do programa seria destinada à construção de moradias por associações autogestionadas e cooperativas (sem participação de construtoras) e a construção de casas para cooperativas e pequenos grupos de agricultores familiares.

Quanto às pessoas que poderiam se beneficiar, o Programa atendeu a três diferentes faixas de renda. A Faixa 1 seria para famílias com renda mensal de até R$ 1.600,00 e seriam construídas 400 mil unidades habitacionais, que seriam adquiridas por famílias beneficiárias, cuja nomeação era de responsabilidade de cada prefeitura municipal, por meio de parcelas mensais por um período de 10 anos. O valor da unidade foi quase integralmente subsidiado pelo Governo Federal por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado pela Lei nº 10.188/2001, que recebeu contribuições do Orçamento Geral da União. Isso significa que as construtoras não eram responsáveis pela operação, uma vez que o pagamento era feito pelo poder público.

A Faixa 2 foi destinada a famílias com renda entre R$ 1.600 e R$ 3.100. Assim como na Faixa 1, foram planejadas 400.000 unidades habitacionais. A diferença foi na forma de aquisição do imóvel, já que as construtoras passaram a ser responsáveis pela comercialização das unidades, assim como na Faixa 3 (para famílias com renda mensal entre R$ 3.100 e R$ 5.000,00). Ou seja, além dos contratos de compra e venda nesses casos terem sido realizados diretamente entre beneficiários e construtores, o subsídio do governo era muito menor. O que acontecia é que as linhas de financiamento, realizadas pela Caixa Econômica Federal através do FGTS, eram muito mais favoráveis do que as do mercado.

Em 2013, o governo Dilma instituiu o programa Minha Casa Minha Vida 2. A nova proposta previu o financiamento de 2 milhões de unidades habitacionais até 2014. Assim, o Programa tinha R$71,7 bilhões, dos quais R$62,2 bilhões eram do Orçamento Geral da União e R$ 9,5 bilhões eram do FGTS. Além disso, não havia limite de 5 andares para edifícios residenciais populares, a fim de aumentar a oferta de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Também se tornou possível para as mulheres com renda mensal de até R$ 1.395,00 financiar

sua moradia mesmo que o cônjuge não ajudasse/participasse, caso houvesse divórcio em andamento ainda não concluído (PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS, 2013).

Apesar de mais de 2.632.953 unidades habitacionais terem sido construídas e entregues, segundo Raquel Rolnik, o PMCMV não foi projetado apenas para lidar com o déficit habitacional, mas estava, sobretudo, atrelado a uma agenda macroeconômica e setorial (ROLNIK, 2015, página 131). Mariana Fix completa:

> A crise foi justamente a justificativa utilizada para lançar o pacote Minha Casa Minha Vida em um momento em que o Plano Nacional de Habitação – encomendado pelo próprio governo em 2007 – estava quase pronto: o programa Planhab. Vale lembrar que o governo veio propor outra resposta para o problema da crise das empresas do setor, antes do MCMV. A Medida Provisória nº 443 de 2008 autorizou o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, por meio da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a comprar ações de companhias de construção – construtoras e incorporadoras. O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e a CBIC acusou o governo de tentar nacionalizar o setor. Assim, o setor defendeu o apoio do governo como condição necessária para a produção de moradias de baixo custo e, ao mesmo tempo, a liberdade de construir casas nos seus termos. (…) Entre seminários, oficinas e reuniões técnicas, foram realizadas mais de 60 atividades participativas, reunindo governos estaduais e municipais, movimentos populares e profissionais, para elaborar o Planhab. O MCMV, no entanto, foi elaborado sob a liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes do setor de construção e sem participação popular. A estrutura operacional do Ministério das Cidades, que articula políticas habitacionais, (...) não foi mobilizada no desenho do pacote. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo do Ministério, não foi consultado (FIX, 2011, p. 139-140).

2 O zoneamento é o plano

a) O início do zoneamento em São Paulo

São Paulo pode ser analisada como a cidade prototípica do fordismo periférico. Alain Lipietz, que forjou o conceito de uma forma específica de fordismo para países subdesenvolvidos, usa a cidade como exemplo (LIPIETZ, 1989). Essencialmente, o autor descreve a urbanização do fordismo periférico como intrinsecamente desigual, com uma pequena área urbanizada sob os dogmas fordistas e uma

parcela maior da cidade sob suburbanização e outros males dos países subdesenvolvidos.

Este é o cenário em que a cidade está inserida. Como indicam Nabil Bonduki e Raquel Rolnik (BONDUKI & ROLNIK, 1982, p. 117), a reprodução das áreas periféricas de São Paulo é a reprodução da força de trabalho de São Paulo: no final de 1960, o milagre econômico produziu uma situação de crescimento econômico com uma concentração considerável de riqueza. Com uma política deliberada de contenção salarial e uma política nacional de habitação que concedeu o papel do planejamento urbano à iniciativa privada, a cidade enfrentou uma explosão de sua periferia. Nas palavras de José de Souza Martins (2008, p. 51):

> O subúrbio é a negação da periferia. É, por excelência, o espaço de ascensão urbana, diferentemente da periferia, que é o espaço de confinamento dos estreitos limites da falta de oportunidades de vida. A concepção de bairro entra em crise com os novos problemas sociais, a nova pobreza e o novo conceito urbano autoritário que se espalhou a partir do golpe de estado de 1964.

Assim, a cidade de São Paulo pode ser definida como uma cidade subfordista: metropolizada, entalhada pela desigualdade econômica e espacial, refém de uma opção política de não urbanismo e de uma política habitacional que contribuirá para sua expansão urbana.

Se, como apontam Somekh e Gagliotti, a rápida verticalização iniciada em 1967 pode ser determinada como um marco na história da verticalização de São Paulo, os problemas enfrentados pela cidade não eram novidade. Desde 1925, a prefeitura da cidade havia emitido uma regulamentação apropriada sobre o uso da terra, por meio de sua seção sobre urbanismo, conforme apontado por Sarah Feldman (FELDMAN, 2005, p. 41).

Em sua obra *Problemas Urbanos*, publicada em 1929, Anhaia Mello mostra como foi urgente para São Paulo adotar uma regulação de zoneamento viável. Seu discurso, transcrito por Nery Jr. (2002, 43-44), mostra como a regulação do zoneamento foi descrita como uma questão de saúde pública e uma solução tecnocrática para o espaço urbano. Além disso, o zoneamento pretendia ser uma solução imune a qualquer tipo de pressão política.

De fato, as discussões de São Paulo sobre planejamento urbano e zoneamento urbano datam do final do século XIX. Como demonstrado por Nery Jr (2002, 62) entre outras ações, o Código de Posturas de 1886

já proibia a construção de casas de classe operária dentro do *perímetro comercial* da cidade. Como aponta o autor, a elite local atuou para manter seus espaços privilegiados, mantendo a parte rica do centro de São Paulo um espaço próprio para os ricos, numa abordagem hausmanniana típica para o planejamento urbano (NERY JR., 2002, p. 62).

O modelo eurocêntrico para o planejamento urbano enfrentará algumas mudanças nas décadas seguintes. O padrão hausmanniano do centro da cidade – que deveria ser exportado para o resto da área urbana de São Paulo – se mostrará impraticável, em parte devido à topografia e em parte pela superação do modelo de Haussmann. Como Luiz Ackel e Cândido Malta Campos demonstram (ACKEL & CAMPOS, 2008, p. 37), o planejamento urbano ainda estava sob um modelo eurocêntrico, mas agora mais alinhado com a visão de Camilo Sitte: o planejamento urbano deveria evitar o padrão da cidade industrial e resgatar as características artísticas de design urbano.

Se algumas limitações já haviam sido impostas no século XIX, os debates sobre um zoneamento abrangente (e planejamento) só começaram em meados da década de 1920. Sob a ação de Anhaia Mello, a Sociedade dos Amigos da Cidade (SAC) promoveu uma agenda específica para o zoneamento e planejamento urbano. Contando com uma grande produção de documentos, panfletos, folhetos e artigos de jornais, a SAC apresentou São Paulo ao modelo americano de planejamento urbano.

Como aponta Sarah Feldman (FELDMAN, 2005, p. 57-58), a discussão proposta por Anhaia Mello foi claramente inspirada no modelo de planejamento urbano norte-americano, indicando que a liberdade dada às administrações das cidades nos Estados Unidos havia sido sua principal razão de sucesso. Pelo seu ponto de vista, os municípios "não eram um governo, mas um diretório de comércio e negócios dos interesses públicos locais" (FELDMAN, 2005, p. 58).

Embora o ponto de vista de Mello não tenha sido adotado na época, suas ideias começaram a se espalhar entre os burocratas. Lentamente, os debates sobre zoneamento e planejamento foram divulgados. Em 1929, com a adoção de um novo Código de Obras, foi organizada uma comissão de estudo de zoneamento e, ao mesmo tempo, o novo Código de Obras tentou incorporar as áreas já zonadas em um único documento (ROLNIK, 2007, p. 191).

Como tanto o Conselho da Cidade quanto a elite política não abraçaram o debate, o governo optou por aprovar uma legislação de zoneamento isolada, regulamentando o uso da terra em certos bairros, deixando outros com uma regulamentação escassa ou simplesmente

inexistente. Entre 1950 e 1960, pelo menos 194 regras para o uso da terra haviam sido adotadas pela administração de São Paulo, e pelo menos 120 pretendiam regular bairros residenciais, e uma parte considerável em áreas ricas de São Paulo (NERY JR., 2002, p. 104). Em 1955, o primeiro ato de zoneamento industrial foi aprovado, mas o regulamento final foi estabelecido apenas em 1958 (Decreto nº 3982/58).

Como se pode ver, o debate sobre planejamento urbano e um projeto de zoneamento complete começou no início do século XX. No entanto, interesses políticos e questões econômicas postergaram as discussões, e a administração municipal escolheu o caminho mais rápido: aprovar quase duzentas regras de zoneamento, ignorando o debate sobre um abrangente (e único) ato de zoneamento, formal e tecnicamente anexado a um plano municipal. Mesmo quando tentado, o zoneamento era sistematicamente ignorado.

De qualquer forma, conforme São Paulo entrava na era da república populista (1950-1964) sob uma forte expansão econômica, as questões relativas a um zoneamento e a um ato de planejamento surgiram novamente. Como a administração continuou a ignorar os problemas urgentes da planificação, a cidade exigiu uma legislação mais eficaz. E, com o golpe de 1964, essa situação aumentou dramaticamente.

b) O cenário da ditadura: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e a Lei Geral de Zoneamento – 1971-72

A discussão sobre zoneamento e planejamento urbano durante a primeira metade do século XX terminou com a adoção de um modelo parcial de zoneamento. Protegendo áreas ricas, a legislação em São Paulo deixou uma enorme área da cidade sem regulamentação de zoneamento. No máximo, as regras de uso da terra permitiam livremente a verticalização.

Como demonstrado por Somekh (1987) e Feldman (2005, p. 272), o período compreendido entre 1967 e 1971 possibilitou uma verticalização crescente no eixo sudoeste (a parte mais rica da cidade). Como a maioria dos vizinhos tinha um coeficiente de utilização de até seis vezes o tamanho da área, os proprietários de imóveis começaram a se preocupar com a maneira como a cidade estava crescendo.

E retornando à discussão inicial proposta aqui, a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do fundo do FGTS aumentou seriamente os novos inícios do setor de construção civil. Como demonstrado por Somekh (2013, p. 3-4), o SFH e o FGTS.

> (…) determinou um impulso significativo ao negócio imobiliário que antes se caracterizava pela lentidão tanto na obtenção de recursos financeiros quanto na construção de novos edifícios. Para esta intervenção do Estado corresponde um aumento acentuado da evolução do crescimento vertical, em São Paulo e em muitas outras cidades brasileiras.

Além disso, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) teve um papel importante na verticalização da cidade. Como Nery Jr. demonstra, (2002, p. 119-120), o SBPE foi usado para financiar a parte mais rica da cidade (eixo sudoeste). Somando a isso, São Paulo agora era uma cidade com 5,5 milhões de habitantes, e um novo modelo urbano pediu para ser aprovado.

Nesse cenário, o prefeito Figueiredo Ferraz solicitou um Plano Diretor e uma Lei de Zoneamento. Em 1971, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi elaborado e votado pela Câmara Municipal. O PDDI expôs que o principal instrumento para controlar a expansão urbana deveria ser o regulamento de zoneamento. (Campos, 2008, p. 124-125). Limitando o coeficiente máximo de utilização a quatro vezes a área terrestre, o PDDI baseou-se tanto em um plano anterior (Plano Urbanístico Básico – PUB, de 1969) quanto no SAGMACS (Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada a Complexos Sociais), de 1957.

Ambos os estudos indicaram que a cidade deveria abandonar seu modelo pró-carro, adotado em meados do século XX por Prestes Maia (Somekh e Campos, 2008, 112). Desta forma, o Plano Diretor indicou que a densidade populacional deveria ser condicionada a um sistema de transporte de massa.

Embora o PDDI tivesse sido apoiado em quase duas décadas de estudos, sua formulação e aprovação foram feitas sob as práticas antidemocráticas do período: como aponta Feldman (2005, 252), o plano não tinha justificativa clara sobre os índices adotados, falta de precisão no mapeamento, poucos dados sobre litígios fundiários e equipamentos públicos.

Logo após a aprovação do PDDI, o projeto da Lei Geral de Zoneamento (LGZ) foi enviado à Câmara Municipal, em 1972. Com o novo plano de cidade aprovado, a Prefeitura deveria permitir agora uma Lei de Zoneamento. Usando como desculpa a possibilidade de corrupção, a Lei de Zoneamento foi aprovada com quase nenhuma discussão e vários registros de uma postura antidemocrática da Prefeitura. O que foi visto foi a equalização de interesses entre os proprietários de imóveis e o setor da construção.

A Lei de Zoneamento foi dividida em quatro capítulos: o primeiro, continha seus objetivos e definições. O segundo capítulo organizava o parcelamento da terra; o terceiro tratou do uso e ocupação do solo; e o quarto, as disposições gerais.

A lei foi aprovada em 1972 e investida sob um viés tecnocrático, alegando neutralidade. Esse discurso abandonou o debate anterior sobre o zoneamento em São Paulo: evitar a desvalorização da terra enfrentada pelos proprietários de imóveis sob a construção da cidade (NERY JR., 2002, p. 113).

A LGZ adotou oito zonas de uso com várias categorias distintas (17 no total), correspondendo ao que foi descrito no PDDI. De fato, a LGZ não era o fim ou o começo de algo novo (FELDMAN, 2005, p. 263), traduzindo para um único documento muitas das leis de zoneamento parcial anteriormente editadas, desde os anos 50. Como Figueiredo Ferraz indicou, a Lei de Zoneamento não ultrajou as tendências de desenvolvimento no espaço urbano que haviam sido confirmadas em São Paulo (FELDMAN, 2005, p. 267).

Com base na ideia de *orientar sem forçar*, a LGZ realmente fez um pacto: como parte importante das áreas mais ricas foi poupada da verticalização, outras foram oferecidas ao mercado de construção. Como a lei mantinha áreas como o Jardim Europa livre da verticalização e com um uso da terra que permitia apenas a construção de mansões, outras áreas de classe alta como a Avenida Paulista e a Rua da Consolação foram liberadas para serem verticalizadas. Mais do que isso, a LGZ protegeu o eixo sudoeste e centro de uma verticalização feroz, dando a região leste para o negócio de construção, sob a promessa de um sistema de metrô que nunca foi totalmente construído (CAMPOS, 2008, p. 132; FELDMAN, 2005, p. 271).

A LGZ também trouxe um padrão único para o parcelamento da terra: uma frente mínima de 10 metros (32 pés) e uma grade padrão de 250m² (2690 pés quadrados). Como Feldman apontou, (2005, p. 273-274) essa padronização ignorou os dados anteriormente pesquisados para o PUB em 1967: como as residências isoladas em grandes glebas ocupavam 7,3% da área urbana, os condomínios residenciais ocupavam apenas 1% e apenas 0,8 % correspondiam a edifícios com mais de quatro lojas. Em 1967, 91,7% da área urbana de São Paulo era ocupada por residências semi-isoladas, em pequenas glebas. O que se constatou foi que a casa padrão ocupava uma área de 211 m² com 81 m² de área construída. Mais do que ignorar os padrões existentes, a LGZ estimulou o desmembramento da terra, considerada uma prática perniciosa. De fato, a medida que a Lei estimulava o desmembramento, os antigos

proprietários de casas eram forçados a vender suas propriedades, já que o setor de construção precisava de mais terras para construir.

Outro exemplo de como a LGZ mediou os interesses dos proprietários de terras com o setor da construção foi demonstrado por Benjamin Adiron Ribeiro, que foi o principal arquiteto responsável pela lei de zoneamento. Como ele mesmo disse em uma entrevista em 2015, o contato com instituições como SECOVI (Sindicato dos Empresários Imobiliários) e SINDUSCON (Sindicato dos Empresários de Construção) foi aberto e constante (RIBEIRO, 2015, *online*).

Desnecessário dizer como SECOVI estava seriamente interessado em uma lei de zoneamento que atendesse aos seus interesses. Após a criação do SFH e do BNH, a SECOVI tornou-se a maior defensora dos negócios de construção. Mais do que isso, o Sindicato foi um dos principais responsáveis pelo desvio do BNH, fazendo com que o SFH se concentrasse mais no setor mais abastado da sociedade brasileira (MARICATO, 1987, p. 83).

Assim, como o SECOVI e o SINDUSCON tinham livre acesso ao lobby, algumas outras instituições não tiveram o mesmo tratamento. O Instituto de Engenharia não conhecia todo o projeto LGZ, bem como as definições de zoneamento e os critérios técnicos utilizados (FELDMAN, 2005, p. 275).

c) O Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) – 2014 e 2016

Aproximadamente quatro décadas após a entrada em vigor do PDDI e da Lei Geral de Zoneamento de 1972, o poder público municipal de São Paulo começou a discutir e elaborar um novo Plano Diretor para a cidade, que foi promulgado em 2014. Dois anos depois, entrou em vigor a Lei de Terras, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), a nova lei de zoneamento da capital paulista.

É importante notar que durante o período mencionado, houve outros Planos Executivos, como o Plano Diretor Estratégico de 2002, e algumas novas regras esparças de zoneamento. No entanto, como veremos mais adiante, a escolha pela legislação urbana de São Paulo em 2014 e 2016 foi feita tendo em vista o grau de similaridade entre os eventos da década de 1970 e os eventos recentes.

Em substituição ao Plano Diretor de 2002, a gestão do prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores, iniciou as discussões para a elaboração de um novo Plano tão logo ele iniciou seu mandato.

Diferentemente do Plano anterior, em que a participação da população nas discussões sobre a formulação da lei foi altamente questionada (VILLAÇA, 2005), a formulação do PDE 2014 e do LPUOS de 2016 mostrou-se muito mais inclusiva e democrática. Segundo dados apresentados pela Prefeitura, com relação apenas à formulação do projeto de Lei de Zoneamento, mais de 8.000 pessoas participaram de um processo de três etapas envolvendo propostas de oficinas, audiências públicas e diálogos macrorregionais por submunicípios (SÃO PAULO, 2016).

Analisando essas normas, entre os pontos que mais chamaram a atenção no novo marco regulatório da cidade, podem-se destacar a criação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em bairros como Pari, Brás, Campos Elíseos, Jabaquara e Bela Vista, por exemplo. A intenção do poder público municipal foi a regularização de favelas e loteamentos irregulares e a redução do déficit habitacional (SÃO PAULO, Lei nº 16.050, de 2014).

Além disso, uma política de desestimulo do uso de carros particulares e uma valorização do transporte coletivo e não motorizado (especialmente bicicletas, através da extensão de ciclovias) também pôde ser observada. Ademais, além de prever a densidade populacional vertical em áreas próximas a estações de transporte ferroviário e corredores de ônibus, houve também uma limitação no número de vagas de garage por unidade perto de corredores urbanos e a alocação de 30% do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para o sistema de mobilidade urbana (SÃO PAULO, Lei Municipal nº 16.402 de 2016). Essas mudanças são importantes porque, segundo Fernando Nunes da Silva (2013), a discussão sobre a melhoria do trânsito e o incentivo à participação das pessoas na vida da cidade é essencial para a saúde urbana.

Além disso, é interessante destacar o incentivo à construção de fachadas ativas no andar térreo dos edifícios, uma vez que promovem maior sensação de segurança ao estimular o movimento de pessoas que chegam à essa zona de transição entre espaços públicos e privados (SCOPEL, 2017). O uso de fachadas ativas dificulta a transformação de calçadas em locais mortos, o que distrai a presença de pedestres e acaba tornando certas regiões mais inseguras (JACOBS, 2009).

Outro ponto que merece destaque foi a recriação das Zonas Rurais em 25% do território da cidade, que desde a primeira década de 2000 não existia na cidade de São Paulo.

A este respeito, a Prefeitura é enfática ao afirmar que:

> Nessas áreas, o PDE propõe incentivar usos e atividades econômicas capazes de conciliar a proteção ambiental com a geração de emprego e renda, melhorar a qualidade de vida e promover a redução da vulnerabilidade e a exclusão social e ambiental dos moradores (CITY HALL. 2014).

Como pode ser visto, muitas das mudanças apresentadas pelo Plano Diretor e pela Lei de Zoneamento visam a estabelecer novas formas de utilização do espaço urbano. Tais mudanças estão alinhadas com os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, cujo artigo 2º é muito claro quando afirma que a política urbana deve valorizar o desenvolvimento sustentável, a gestão democrática por meio da participação populacional e as desigualdades socioespaciais etc. (BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 2001).

Sabe-se que é difícil fazer grandes mudanças estruturais positivas em uma cidade do tamanho de São Paulo, ainda mais pelos problemas que apresenta, que, infelizmente, são muito comuns em países da periferia do capitalismo. No entanto, mesmo com suas limitações, o PDE 2014 e o LPUOS 2016 apresentaram grandes alternativas para reorganizar a cidade a fim de que os grandes problemas urbanos fossem minimizados a médio e longo prazo.

Ocorre que, depois de algum tempo tais leis começaram a seguir caminhos diferentes daqueles inicialmente planejados. Em 2016 houve eleições municipais em todo o território brasileiro. Em São Paulo, o empresário liberal João Dória venceu a corrida. Vale ressaltar que desde o início da nova gestão, em 2017, suas medidas foram fortemente criticadas por pessoas de visão mais progressista. Isso porque, várias políticas urbanas que estavam alinhadas com a criação de um ambiente urbano mais equilibrado foram revistas pela nova gestão.

Podemos citar, como exemplo, o aumento da velocidade média nas vias expressas da cidade, Tietê e Pinheiros. Quando Haddad havia reduzido a velocidade nessas vias expressas em 2015, o objetivo era principalmente a redução do número de acidentes de carro, especialmente aqueles fatais. Ao aumentar a velocidade nas vias expressas novamente, as principais críticas dirigidas a Dória eram no sentido de que ele seria responsável pelo aumento do número de vítimas de acidentes automobilísticos. De fato, conforme relatado pelas plataformas digitais dos principais jornais do Brasil, ao final de seu primeiro ano de funcionamento, os gráficos mostraram um aumento no número

de mortes no trânsito quando comparado ao mesmo período do ano anterior (G1, 2017).

Outra medida que também gerou muita controvérsia foi a retirada dos grafites da Avenida 23 de Maio para a implantação de um *Corredor Verde* (CITY HALL DE SÃO PAULO, 2017). Além das críticas sobre a perda artística e cultural dos murais de grafite, os especialistas foram críticos sobre a justificativa dada pelo Poder Público de que o Corredor Verde ajudaria a melhorar a qualidade do ar e reduziria a temperatura e o ruído na região. Embora a ideia pareça ecologicamente correta, ela esconde uma prática de lavagem verde. O corredor verde é resultado de um Termo de Compromisso Ambiental (TCA) com a empresa Tishman Speyer, que derrubou mais de 800 árvores em um terreno no Morumbi para a construção de um empreendimento imobiliário de alto padrão (ESTADÃO, 2017).

Como veremos mais adiante, em relação ao PDE e ao LPUOS, as críticas foram igualmente severas. Assim como ocorreu com a Lei de Zoneamento de 1972, logo após sua promulgação, o poder público municipal apresentou diversas mudanças que, além de desfigurar os planos anteriores, também sinalizaram positivamente para os setores de construção e imobiliário.

3 Mudanças nas leis de zoneamento como instrumento de cooptação do interesse público pelo interesse do mercado imobiliário

a) As mudanças na Lei de Zoneamento de 1972

Do ponto de vista político, como já mencionado, o desgaste criado entre o prefeito Figueiredo Ferraz e o Governador do Estado, Laudo Natel, por causa da adoção do zoneamento, fez o prefeito perder sua posição. Em seu lugar, Miguel Colassuono foi indicado. Como Campos aponta (2008, p. 130), sua queda é explicada em parte pela introdução de controles mais rígidos sobre usos e coeficientes. Quando Ferraz disse que "São Paulo precisa parar", ele se tornou um oponente natural dos setores imobiliário e de construção.

E se o zoneamento sobreviveu à demissão de seu criador, a lei que a adotou viu mudanças significativas. Já em 1973, foi introduzida a ideia anteriormente descartada pelo LGZ: os corredores comerciais. Em 1979, alterações no modelo utilizado para o cálculo do coeficiente de utilização possibilitaram uma maior verticalização em Z3, Z4 e Z5. Em 1981, outras 11 zonas (Z9 a Z19) foram adotadas, como sete

tipos diferentes de corredores comerciais e cinco tipos de áreas rurais (Campos, 2008, p. 130-131).

Com o passar do tempo, o que se percebeu foi um afrouxamento do que foi inicialmente adotado por Figueiredo Ferraz. Enquanto alguns autores indicam um refinamento da norma, outros apresentam as mudanças como uma capitulação ao mercado imobiliário. Em qualquer caso, o ímpeto para conter o crescimento da cidade através da regra de zoneamento foi modificado. A crise de 1980 afetou o setor da construção civil inclusive em relação a quantidade e a maneira de construir novos edifícios.

A redução dos coeficientes máximos de utilização, caindo de seis vezes a área da parcela para quatro, indicava que a verticalização do milagre, como disse Somekh, desestabilizava os interesses dos proprietários de imóveis nas áreas mais nobres da cidade. No entanto, a liberalização para a verticalização de áreas que anteriormente não possuíam tal autorização, como o eixo Leste, assim como a fórmula utilizada para calcular o coeficiente de utilização, foram tentativas de mediar o setor de construção.

b) As mudanças na Lei de Zoneamento de 2016

Em relação ao PDE e ao LPUOS, os críticos foram igualmente severos. Ao longo de 2017, Dória foi criticado por ter dito em diversas ocasiões que se reuniu com representantes do setor imobiliário e da construção civil sobre sua intenção de flexibilizar o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. No início de sua gestão, de acordo com boletim de notícias do Secovi-SP, "o prefeito prometeu rever as leis de ocupação da terra", além de "rever as diretrizes das operações urbanas Água Branca e Espraiada Água, para impulsionar reais produção imobiliária" (SECOVI-SP, 2017).

Logo após seu mandato e suas declarações, os setores imobiliário e da construção civil começaram a pressionar o prefeito a fazer ajustes no plano diretor e na lei de zoneamento. O seu principal argumento era que o PDE e o LPUOS haviam elevado o valor da outorga onerosa, bem como restringiram excessivamente a construção de prédios em certas regiões da cidade, como nos miolos de bairro, por exemplo (PEQUENAS EMPRESAS E GRANDES NEGÓCIOS, 2017).

O discurso mais simbólico de Doria foi dado na cerimônia de posse da nova direção do Secovi-SP, cujo conteúdo indicava explicitamente sua intenção de beneficiar o setor. Ao cobrir o evento, o jornal eletrônico Valor Econômico destacou que:

> Para a secretária municipal de Urbanismo e Licenciamento, Heloisa Proença, são necessárias mudanças na Lei de Zoneamento de São Paulo para reduzir o custo dos imóveis produzidos e viabilizar atividades econômicas que confirmem o perfil da capital como cidade do mundo. O setor de incorporação exige mudanças na Lei de Zoneamento que flexibilizem a aplicação de algumas regras do Plano Diretor de São Paulo. (...)
> Segundo ela, a Prefeitura está revendo mecanismos que tornam o produto final dos projetos mais barato (VALOR ECONÔMICO, 2018).

É importante ressaltar que, quando o evento acima mencionado ocorreu, o Departamento de Urbanismo e Licenciamento já havia disponibilizado em seu site, desde o final de 2017, um projeto de alteração do LPUOS (CITY HALL DE SÃO PAULO, 2017). O fato gerou discussões, pois apesar dos sinais feitos pela Prefeitura em 2017, mudanças de tamanho tão grande nas duas principais leis de planejamento urbano da cidade não eram esperadas, ainda mais levando em consideração seu pouco tempo de existência.

É normal que os Planos Diretores e as leis de zoneamento sejam revistos e reformulados de tempos em tempos, uma vez que a cidade é dinâmica e são necessárias adaptações à realidade. No entanto, o contexto em que a proposta foi apresentada é questionado. O curto intervalo de tempo entre a entrada em vigor do PDE de 2014 e o LPUOS de 2016 e a proposta entregue pela Prefeitura em 2017 é insuficiente para que as mudanças estruturais desejadas na cidade tenham sido implementadas. Embora não sejam instrumentos perfeitos, como mostrado anteriormente, ambos tinham uma visão de política urbana que nunca havia sido vista em São Paulo.

Além disso, os discursos apresentados pela Prefeitura indicam mais atenção ao desempenho econômico dos setores imobiliário e da construção do que a promoção de uma cidade mais sustentável e menos desigual e que garantam a participação da população na elaboração de políticas urbanas. O próprio site do Sinduscon-SP relata esse alinhamento de interesses ao destacar que "vários pontos da proposta são do interesse do setor imobiliário e têm sido defendidos pela secretaria municipal de Urbanismo e Licenciamento, Heloisa Proença" (SINDUSCON, 2018).

Foram várias as modificações apresentadas pelo Departamento de Urbanismo e Licenciamento, como a alteração na regulamentação do número de vagas de estacionamento por projeto, o tamanho das unidades habitacionais, o aumento das medidas de altura em certas regiões da cidade, a regularização dos edifícios existentes em desacordo

com a legislação urbana de São Paulo, o desconto sobre os valores cobrados pela outorga onerosa e a exclusão de determinados projetos do limite de área máxima de lote de 20.000 m² que o LPUOS fornece para a cidade de São Paulo.

Segundo Harvey Molotch (1976, p. 2), qualquer parcela de terra, seja uma região, uma cidade ou uma nação, deve ser vista não apenas como uma área de demarcação legal, política ou topográfica, mas como um mosaico da concorrência no terreno.

Nesse caso, a aliança entre os interesses da prefeitura e os setores da construção civil arrasou os interesses das associações de bairros de classe média e média alta como Vila Mariana ou Morumbi. Isso porque, uma das modificações propostas diz respeito à densificação no interior dos bairros (artigo 17). O projeto de lei pretende acabar com o limite de altura dos edifícios no miolo dos bairros vizinhos, longe dos eixos de transporte público, permitindo construções acima de 28 metros. Além da densificação, a estética dos bairros caracterizados pela predominância de casas também é alterada e desestimula a densificação nos eixos de transporte previstos no PDE.

Outra proposta que contraria as diretrizes estabelecidas no PDE e no LPUOS é a liberação da construção de prédios e apartamentos maiores, com mais vagas de estacionamento em regiões com boa rede de transporte (artigo 19). Como visto anteriormente, a atual legislação urbana em São Paulo desestimula o uso de carros particulares e estimula o uso de transporte coletivo ou de bicicletas, pois além de melhorar o trânsito, são alternativas menos nocivas ao meio ambiente. No entanto, em áreas onde a proposta mencionada quer influenciar, além de estimular o uso de carros, também abre espaço para a valorização imobiliária, estimulando a elitização de mais espaços urbanos e fazendo com que a população mais pobre fique cada vez mais distante da rede de transporte municipal.

Nesse sentido, prevê-se também a redução da porcentagem de moradias de interesse social que os construtores têm a obrigação de construir. Vale ressaltar que a maioria desses edifícios é feita em zonas de interesse social, muitos dos quais estão na região central. Isso significa que, diminuindo essa obrigação, a população que mais necessita de políticas habitacionais será novamente destinada a ocupar as áreas periféricas da cidade.

Outro ponto que chama muita atenção é o que Raquel Rolnik, Paula Santoro, Letícia Lemos e Pedro Lima (2018) denominaram *Black Friday Urbana*, pois foi proposto um desconto geral de 30% no

valor da Outorga Onerosa no todo território urbano de São Paulo. Os pesquisadores adicionam:

> Isso significa que os empreendedores pagarão menos pelos metros quadrados de que precisam para suas construções (art. 54), e este "desconto" não vai para o consumidor das unidades à venda. Com isso, diminui a arrecadação de recursos com a venda de direitos de construir, usualmente destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para promover melhorias urbanas, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade (algo que de fato vem ocorrendo, conforme mostramos em post anterior). Ganham os empreendedores, perdem os moradores de áreas mais vulneráveis.
> Como se não bastasse o desconto geral, há uma redução do valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir de até 20% para incentivar a construção de "edifícios sustentáveis" ou "edifícios-conceitos". Com isso, os descontos podem chegar a até 50% do valor que deveria ser pago pelo setor imobiliário para ocupar o permitido pelo zoneamento em vigor (art. 42) (OBSERVA SP, 2018).

Outra proposta significativa é que hospitais e complexos hospitalares, instituições de ensino superior e universidades, shoppings e grandes armazéns possam exceder o limite máximo de 20.000 m² (art. 42) previstos no LPUOS. A legislação atual prevê esta isenção apenas os hospitais e estabelecimentos de ensino superior já existentes, as empresas nas zonas Ind-2 e as Zonas de Ocupação Especial. Vale ressaltar que, em pesquisa realizada por Isabel Martin Pereira e Pedro Henrique Rezende Mendonça, ao investigar a participação de agentes globais no complexo imobiliário paulista na transformação e desenvolvimento do espaço urbano, descobriu-se que:

> Contra a noção de que os agentes financeiros atuam apenas nas frentes tradicionais dos shoppings e das torres corporativas, foi descoberto que hotéis, faculdades, hospitais, agências bancárias, supermercados, equipamentos de logística e terrenos disponíveis para *built-to-suit* também estão no jogo (PEREIRA; MENDONÇA, 2017, p. 11).

Os pesquisadores também observaram que o número desses equipamentos e construções para atividades de logística, que se relacionam principalmente com galpões, cresceu significativamente nos últimos anos. Além disso, o surgimento destes novos galpões coincide com o início da construção do Rodoanel, estando localizados

especialmente nas saídas para as grandes rodovias que saem de São Paulo (PEREIRA; MENDONÇA, 2017, p. 15).

Finalmente, outro ponto notável é que o Departamento de Urbanismo e Licenciamento argumentou em sua Justificativa Técnica que há uma preocupação com o meio ambiente e a produção de edifícios sustentáveis e, portanto, quer tornar as regras de construção mais flexíveis para projetos que incluem utilização de energia limpa (GESTÃO URBANA, 2018, 22). No entanto, além da questão automobilística mencionada acima, houve também uma redução da área de cota ambiental. Na nova lei, a cota seria para terras maiores que 1.000 m² (atualmente é para terrenos de 500 m²), fazendo com que o incentivo para a construção de novos prédios *verdes* diminua.

Como se podem constatar, em maior ou menor grau, todas essas medidas expressam de forma positiva os interesses dos setores representados pelo Secovi e pelo Sinduscon, ou porque autorizam a construção de empreendimentos que atendam a um padrão de consumo rentável para os construtores. e imóveis, ou porque eles regularizam os outros que estão em desacordo com a lei de zoneamento promulgada em 2016. Nesse sentido, os planos para tentar reorganizar o ambiente urbano de forma mais saudável e equilibrada parecem ter sido deixados de fora.

Vale ressaltar que o termo que a prefeitura estabeleceu para a população para fazer considerações sobre o projeto de lei disponibilizado em 15 de dezembro de 2017, foi de aproximadamente um mês. No entanto, as consultas ainda não haviam sido formalizadas com os conselhos municipais, com representantes da sociedade civil, nem haviam sido realizadas audiências públicas, contrariando a redação do artigo 332 do PDE.[2]

Tendo em vista a falta de transparência e de teor democrático, levando-se em consideração a complexidade dos temas a serem abordados no anteprojeto, instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se posicionaram para exigir que o prazo final para discussões públicas fosse estendido. A Defensoria Pública, por exemplo, foi mais incisiva e publicou uma nota técnica contrária às mudanças propostas pela Prefeitura (Defensoria Pública do Estado/SP, 2018). Órgãos como o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) e o IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) também

[2] Art. 332. A Prefeitura realizará audiências públicas por ocasião do processo de licenciamento de empreendimentos e atividades públicas e privadas de impacto urbanístico ou ambiental, para os quais sejam exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental ou de vizinhança.

se opuseram ao projeto e, após ampla pressão social, o prazo para a apresentação de emendas sobre o anteprojeto de lei foi prorrogado.

Além disso, foi somente em fevereiro de 2018, após toda a pressão mencionada acima, que o Departamento de Urbanismo e Licenciamento convocou audiências públicas para discutir os ajustes propostos no LPUOS. Ao todo, foram cinco audiências, cada uma em uma região da cidade (City Hall of São Paulo, 2018).

Embora a gestão de João Dória, desde o início de seu mandato, tenha indicado urgente e extremo interesse em mudar os pontos da lei de zoneamento, de janeiro a maio de 2018 sucessivos fatos políticos fizeram com que o projeto de lei fosse deixado de lado. Enfatiza-se a derrota da prefeitura ao tentar realizar a reforma da previdência social dos servidores municipais, o que gerou grande desgaste político.

Ademais, em abril de 2018, João Dória renunciou ao cargo de prefeito para concorrer às eleições de 2018 como Governador do Estado de São Paulo, ganhando o pleito. Em seu lugar na Prefeitura, assumiu o Vice Bruno Covas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018). Desde então, as discussões sobre as mudanças na lei de zoneamento continuam paralisadas. No entanto, é importante que a população permaneça atenta para que as discussões e o processamento possam ocorrer da forma mais democrática possível e levar em conta um planejamento urbano que vise uma cidade mais equilibrada.

Conclusão

Observando a história do planejamento urbano e da regulação do zoneamento em São Paulo, é possível observar que a cidade tem um problema crônico de impor limites ao setor privado e aos proprietários de terras. Em 1972, após quase 50 anos de discussões sobre a adoção de um regulamento geral de zoneamento e um plano director efetivo, a administração municipal aprovou uma legislação que estava mais preocupada em manter os privilégios dos proprietários de terras e do setor de construção do que propor uma solução de longo prazo para problemas da cidade.

Mais do que isso, apenas um ano após a aprovação da LGZ (General Zoning Act), a Câmara Municipal optou por alterar o regulamento de zoneamento, interrompendo as relações entre o LGZ e o PDDI. Todas as mudanças pretendiam conceder mais privilégios para os dois principais atores citados acima: proprietários de terras e setor de construção.

A mesma situação pode ser observada em 2016, com a aprovação da nova lei de zoneamento (LPUOS). O novo regulamento de zoneamento foi projetado para atender as propostas do novo Plano Diretor, aprovado no ano anterior. Ambas as leis foram aprovados após um enorme esforço para democratizar o acesso às questões urbanas de São Paulo. Agora, sob um regime democrático, a nova legislação pretendia ser uma ferramenta útil para enfrentar os problemas da cidade.

Novamente, apenas um ano após a aprovação do novo ato de zoneamento, novas discussões começaram no sentido de que o ato de zoneamento tinha que ser alterado. Mais uma vez, as propostas pretendem beneficiar os proprietários de terras e o setor da construção, deixando os problemas da cidade e o interesse público em segundo plano.

Além disso, as questões que envolvem esses fatos vão além de um simples caso de lobby, onde os interesses privados substituem o bem comum. Como os atos de zoneamento são sistematicamente alterados para atender a interesses privados, toda a planificação e expressão dos atos de planejamento é desmantelada. Tanto em 1972 quanto em 2016, as mudanças no ato de zoneamento têm o poder de desmontar tudo o que foi proposto em termos de planejamento urbano. Como Sarah Feldman disse uma vez, no século 20, o regulamento de zoneamento se tornou o plano. Este cenário está prestes a se repetir em 2018, com os mesmos atores.

É curioso observar que quando esse tipo de movimento político é estabelecido, o que podemos ver é uma mudança de visão: quando o ato de zoneamento é alterado e a planificação é abandonada, os interesses de curto prazo de alguns são declarados mais importantes que as projeções de longo prazo. Assim, quando a discussão sobre o planejamento da cidade é retomada apenas em termos de uso do solo e parcelamento, toda a cidade perde em detrimento de poucas corporações e atores políticos.

Outro ponto interessante a observar é que ambos os atos de zoneamento foram aprovados após políticas habitacionais intensas promulgadas pelo governo federal. Em 1972, a LGZ foi aprovada após quase uma década da criação do fundo SFH, BNH e FGTS. Naquela época, ambas as linhas de crédito (SBPE – poupança e empréstimos para as classes altas; BNH/FGTS – para as classes mais baixas) tiveram uma grande repercussão no processo de verticalização de São Paulo. Em 2016, a nova legislação sobre planejamento e Zoneamento surgiram após quase oito anos do Programa Minha Casa Minha Vida. Mais uma vez, a cidade sofreu outra rodada de verticalização, mas agora, em áreas periféricas.

Esses fatos apontam para mais uma questão, que este trabalho não pretendia resolver. Talvez os interesses privados em casos como São Paulo pudessem ser rebaixados se todas as políticas urbanas no Brasil estivessem conectadas nos três níveis do Estado: União, Estados e Municípios. Possivelmente, com uma planificação mais ampla, as consequências de políticas como BNH e PMCMV poderiam ser mais bem previstas, evitando as imposições que indicamos neste artigo.

Referências

ACKEL, Luiz; CAMPOS, Cândido Malta. Freire e Bouvard: a Cidade Europeia. *In* SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta (orgs). *A Cidade que não pode parar:* Planos Urbanísticos de São Paulo no Século XX. São Paulo: Mackenzie.

BOLAFFI, Gabriel. 1972. *Aspectos Sócio-Econômicos do Plano Nacional de Habitação*. Tese de Doutorado, FAU-USP.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. 1985. BNH: Bode Expiatório. *Novos Estudos CEBRAP,* N 13, outubro de 1985, p. 45 a 55.

BONDUKI, Nabil. *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida*. 1 de maio de 2009. Ed. 173. Disponível em: http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full. Acesso em: 10 jun. 2018.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. 1982. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho. *In:* MARICATO, Erminia (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)*. 2. ed., São Paulo: Alfa-Ômega.

CAMPOS, Cândido Malta. 2008. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. *In*. SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta (Orgs). *A Cidade que Não Pode Parar: Planos Urbanísticos de São Paulo no Século XX*. 2. ed. São Paulo: Mackenzie.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO-SP. *Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo emite Nota Técnica à Proposta de Alteração à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo – Lei nº 16.402/2016*. 17 de janeiro de 2018. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=77593&idPagina=5343. Acesso em: 18 maio 2018.

DIAS, Edney Cielici. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida:* negócios, votos e as reformas da habitação. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ESTADÃO. 'Pagamento' por árvores banca muro verde na 23 de Maio. Disponível em: https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,pagamento-por-arvores-banca-muro-verde-na-23-de-maio,70001703275. Acesso em: 18 maio 2018.

FELDMAN, Sarah. 2005. *Planejamento e Zoneamento. São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Edusp.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Curso de Economia, Departamento de Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011, 139-140.

G1. *Marginais registram 32 mortes em 2017, aumento de 23% em relação a 2016, aponta CET.* Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/marginais-registraram-32-mortes-em-2017-aumento-de-23-em-relacao-a-2016-aponta-cet.ghtml. Acesso em: 12 maio 2018.

JACOBS, Jane. *Vida e morte das grandes cidades*, São Paulo: Martins Fontes. 2009.

MACARINI, José Pedro. 2005. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p 53-92, set./dez. 2005.

MARICATO, Erminia. 1987. *Política Habitacional no Regime Militar:* do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. Petrópolis: Vozes.

MARTINS, José de Souza. 2008. *A Aparição do Demônio na Fábrica:* origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário. São Paulo: 34.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação, Brasília. Nov. 2004. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf. p. 12. Acesso em: 10 jun. 2018.

NERY JR. José Marinho. 2002. *Um Século de Política para Poucos:* o Zoneamento Paulistano 1886-1986. Tese de Doutorado, FAUUSP.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Participe das audiências públicas que vão discutir ajustes na Lei de Zoneamento*. Fevereiro, 2018. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/index.php?p=249466. Acesso em: 15 fev. 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Prefeitura começa a instalar Corredor Verde na Avenida 23 de Maio. Disponível em: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-comeca-a-instalar-corredor-verde-na-avenida-23-de-maio. Acesso em: 12 maio 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, Gestão Urbana. *Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo* – LPUOS. 15 de dezembro de 2017. Disponível em: http://revisaolpuos.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 6 jun. 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, Gestão Urbana. *Zona Rural*. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-rural/. Acesso em: 7 jun. 2018.

PROGRAMAS DO GOVERNO. *Minha Casa Minha Vida 2*. 2013. Disponível em: http://www.programadogoverno.org/minha-casa-minha-vida-2/. Acesso em: 9 jun. 2018.

REVISTA PEQUENAS EMPRESAS E GRANDES NEGÓCIOS. *Empresários do mercado imobiliário cobram de Doria ajustes no Plano Diretor*. 4 de abril de 2017. Disponível em: https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2017/04/pegn-empresarios-do-mercado-imobiliario-cobram-de-doria-ajustes-no-plano-diretor.html. Acesso em: 7 jun. 2018.

RIBEIRO, Benjamin Adiron. 2015. Entrevista concedida ao site Vitruvius. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523?page=5.

ROLNIK, Raquel. 2007. *A Cidade e a Lei.* 3. ed. São Paulo: Studio Nobel.

ROLNIK, Raquel *et al*. *O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas:* aspectos socioespaciais e segregação. São Paulo. Cad. Metrop. v. 17, n. 33. May, 2015, p. 131.

ROYER, Luciana de Oliveira. 2014. *Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas*. São Paulo: Annablume.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. 1999. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para Discussão nº 654, IPEA, Brasília, julho de 1999.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 16.402 de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimeno_urbano/texto%20de%20lei%20pdf.pdf. Acesso em: 7 de junho de 2018.

SÃO PAULO. Novo Zoneamento – Lei nº 16.402/16. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/apresentacao.pdf. Acesso em: 29 maio 2018. p. 8.

SCOPEL, Vanessa Guerini. *Fachadas ativas*: uma alternativa para a melhora da relação entre arquitetura e cidade. A: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2017". Barcelona: DUOT, 2017. Disponível em: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108537/15BGT_ScopelVanessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 jun. 2018.

SECOVI-SP. *Prefeitura vai revisar legislações urbanas para impulsionar produção de imóveis*. 22 de fevereiro de 2017. Disponível em: http://www.secovi.com.br/noticias/prefeitura-vai-revisar-legislacoes-urbanas-para-impulsionar-producao-de-imoveis/12814. Acesso em: 7 jun. 2018.

SILVA, Fernando Nunes da. *Urban mobility*: the challenges of the future. Cadernos Metrópole, v. 15, n. 30, p. 377-388, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962013000200377&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 29 maio 2018.

SOMEKH, Nadia. 1987. *A (Des)Verticalização de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Orientadora: Maria Adélia Aparecida Souza. FAU-USP.

SOMEKH, Nadia; GAGLIOTTI, Guilherme. 2013. Metrópole e verticalização em São Paulo: exclusão e dispersão. *In*: *Anais dos encontros nacionais da ANPUR*, Recife. Desenvolvimento, planejamento e governança – Recife, 2013. v. 15.

VALOR ECONÔMICO. Doria promete "calibragem" do Plano Diretor em São Paulo. Disponível em: http://www.valor.com.br/politica/5295481/doria-promete-calibragem-do-plano-diretor-em-sao-paulo. Acesso em: 15 maio 2018.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Disponível em: www. usp. br/fau/fau/galeria/paginas/index. html. nas/index. html. Acesso em: 29 maio 2018. v. 5.

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

SALGADO, Rodrigo Oliveira; NARITA, Beatriz Sakuma. Lá e de volta outra vez: questões envolvendo leis de zoneamento de São Paulo. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 193-222. ISBN 978-85-450-0705-0.

THERE AND BACK AGAIN: ISSUES CONCERNING SÃO PAULO'S ZONING ACTS

Rodrigo Oliveira Salgado
Beatriz Sakuma Narita

Introduction

Under the government of Figueiredo Ferraz, São Paulo approved a new City Planning Act in 1971, culminating in its first Zoning Act that embraced the entire city a year later. Ferraz's discourse was founded under the slogan "São Paulo must stop". The premise was that both verticalization and city sprawling was corroding São Paulo's life quality. He confronted the Federal intent of fast economic growth. At that time, the military dictatorship, that started in 1964, decided that Ferraz needed to leave, and in 1973, São Paulo Zoning Act begun to be altered.

If there is not a single motivation for the Federal decision to substitute Figueiredo Ferraz, it is possible to pinpoint a major interest: both the zoning law and his slogan antagonized the dictatorship propaganda. During the *economic miracle* years, the order was to encourage economic growth at all cost, including the real estate and construction industries (Somek & Galiotti, 2013, 04).

Forty years later, São Paulo City Hall starts revising both city planning and zoning regulation laws. As so, in 2014, under Fernando Haddad's term, a new City Planning Act came into force and in 2016, a new Zoning Act was voted by the City Council. The motivations are still the same: unplanned urban sprawl and verticalization.

Again, the municipality was victimized by a set of federal initiatives. Incentives as *Minha Casa Minha Vida* housing program and the tax cuts for the automotive sector deepened São Paulo issues. Once

more, Haddad proposal faced a strong opposition. Haddad lost his run for a second term, and the new Mayor, João Dória, took office in 2017. By the end of that year, discussions about modifying the Zoning Act of 2016 starts. At the beginning of 2018, a new proposal of the City Hall appeared, which until the date of publication of this article was still waiting for the City Council to vote.

More than history repeating itself, the conflict about São Paulo city planning and zoning regulation goes far beyond political issues. As Sarah Feldman points, the systematic change of the '72 Zoning Act undermined the city planning, making "the zoning to be the plan". (Feldman, 2005, p. 278). Resultant of a short-term view, the modification of the zoning laws tends to dismantle the urban planning, capturing the public interests (defended by the long-term view of the City Planning Act) to the interests of the real estate and construction industry.

1 Planning and zoning in tandem with real estate financing policies

a Habitation Financial System and urban policy in the military dictatorship

The dawn of a new dictatorship in Brazil starts a complete overhaul both of the federal economic policies and financial regulation. Almost immediately after the coup, occurred in april 1st of 1964, a new set of regulation will be passed by the new regime. A new banking act is approved in december 31st of that year. The aim was to reorganize the Brazilian banking system, creating the Brazilian Central Bank and opening the financial market for international investments. Laws that encouraged the housing market and the construction of large-scale housing were also regulated.

Before the new regulation, the housing scenario in Brazil was grievous (Santos, 1999, 10). The severe urbanization that the country was facing created an explosive demand for new houses, in a context of low investments, specially reinforced by high inflation, high and fixed interest rates and the freezing of the rent prices. At that time, housing shortfall was estimated in 8 million houses. And as pointed by Erminia Maricato (1987, 29) the success of the SFH was granted exclusively by ignoring the less favoured, dealing habitation as a merchandize, and treating it under the strict rules of market.

In this sense, during the first years of the dictatorship also laws were established that regulated the stock exchange and culminated in the creation of the Housing Financial System (Sistema Financeiro da Habitação – from here on SFH). Initially designed to meet disadvantaged workers, Federal Law No. 4380 of 1964, which created the SFH, aimed to create a National Housing Bank (Banco Nacional de Habitação – from here on BNH), making a large part of the population able to become property owners.

Two years later, in 1966, the military regime passed a new law (Federal Law No. 5107), creating the Granted Fund of the Time of Service (Fundo de Garantia do Tempo do Serviço – from here on FGTS). The idea was to enable a national real estate market, since the simple creation of BNH and SFH had not been sufficient to guarantee its adequate functioning. In order to serve the middle and upper classes, the regime organized the Brazilian System of Savings and Loans). Its financing would consist of savings and funds from the two main federal public banks (Caixa Econômica Federal and Banco do Brasil).

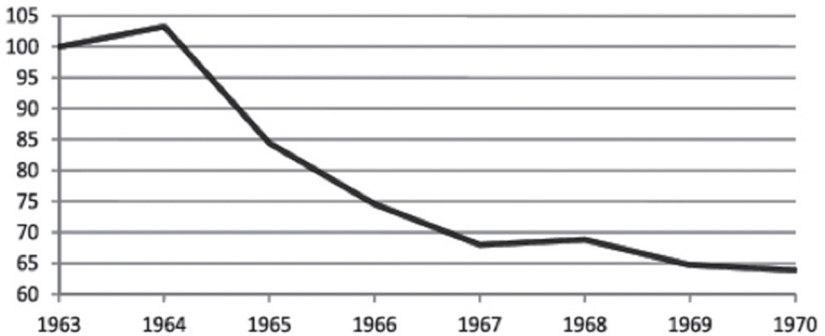
Made under the military coup, SFH was introduced with a pro-market discourse. However, as Luciana Royer indicates (Royer, 2014, 53), political disputes inside the regime made it less prone to solve the housing market concerns, focusing its actions to urbanize favelas and slums. It will be only 1965, when the dictatorship removes the first administration board of the BNH that the Housing System will start to move towards a pro-market stand.

Such changes in BNH board had fast effects. If in the first 17 months BNH released 19 projects to eradicate favelas, as soon as the bank is reoriented under Federal Treasury interests, the projects stopped (Royer, 2014, 53). Now, the idea was to copy United States model of saving and loans system, granting the private sector the command of the housing market. Moreover, in 1965 a new Federal Act (nº 4864) is passed by the regime, granting tax exemptions for the construction sector as a whole (like hardware and finishing materials). With a the new stock market regulation, also approved in 1965, the new model will be able to work as previously desired. The stock market regulation bill provided new parameters for real estate bonds issuances, making feasible what later would be called housing financialization.

One of the main problems of the regime was to enable economic growth without real gains of salaries. Throughout the two decades of the military government, few or no gains could be experimented to the Brazilian workforce. Hitherto, wages pressured inflation, and the coup intended to stop its growth simply by prohibiting the rise of the

minimum wage. This way, as Gabriel Bolaffi shows (1972, 113), the housing market take off will be followed by its elitization. For example, in 1971 construction licenses for buildings with 10 or more stores rose 93,1% and the total constructed area for new buildings grew 72,2%. Moreover, the introduction of the FGTS fund in 1966 was intended to solve the wage problem. The idea was to create a forced saving for the housing sector in Brazil, granting funds to the housing market without the need of real salary gains.

Gráfico 1 – Minimum wage variation index (1963 = 100)



Source: Bastian, 2013, 157.

These numbers seem to converge what was presented by Maricato (1976), Royer (2014) and Bolaffi (1972): the financialization of the housing market was fully connected with the mercantilization of the public policies for the sector. Gabriel Bolaffi (1982, 38-40) shows that behind the *popular housing ideology* delivered by the regime was other interests. As pointed by the author in 1972, the promotion of the construction sector did not aimed to solve low income housing problems or even to help economic growth. Moreover, the model adopted by the whole system will end bankrupting BNH during the 1980 decade (Bolaffi & Cherkezian, 1982, 46).

The economic growth experimented during 1964 to 1967, as shown by Macarini (2005), was led by industry and the revenues from commodities exportations. After 1967, the *economic miracle years* was granted by substantial loans taken by Federal Government and its investment on infrastructure. The miracle dured until the oil crisis of 1973, that forced FED to raise interest rates and later caused the bankruptcy of the military regime. But until then, especially during the

1968-73 period, Brazilian economy combined growth and low levels of inflation and unemployment. Although wages had no real gains, the migration of a small part of the workforce to industry sector created isles of private welfare in cities like São Paulo and Rio de Janeiro. This small upward mobility will be responsible to create a proper environment for the middle class housing industry.

As cited before, the system worked in two fronts: SBPE and BNH-FGTS. The SBPE subsystem was anchored on voluntary deposits, mainly from the Brazilian saving system and focused on granting new constructions for the middle and upper classes. Here, the private sector financed new constructions from SPBE and the future homeowners paid the final cost to the bank involved (Caixa Econômica and Banco do Brasil).

The other, BNH-FGTS, designed for the impoverished, depended exclusively from the FGTS compulsory savings. In this subsystem, BNH worked with state ran constructions companies that contracted private companies to build working class apartments, and after sold them to the final homeowners by its cost price.

Possibly, one of the main issues concerning SFH structure was its ability to fund SBPE. Although organized in two fronts, SFH lending capability was given by the total amount of resources capture by the system as whole. This way, as FGTS incomes rose, the system was able to deal with an eventual shortage on the voluntary front, runned by the SBPE and was able to maintain its lending capability to the both sides of the system. As Santos demonstrates (1999, 13), even during the 1974-79 period the withdraws represented no more than 40% of the new incomes and in 1968 the FGTS fund composed 74% of BNH bank resources (Bolaffi, 1972, 141).

In other terms, the capacity of the system to lend resources to the private sector was backed by the FGTS. As the profit margins were larger in SBPE subsystem, the home supply for the upper classes increased beyond the demand. As the purchasing power of the lower classes fell, more and more projects migrated to the upper classes. Driven only by market interests, by the end of 1960s construction starts aimed to serve the upper part of the pyramid. Thus, homeownership of summer houses skyrocketed. Meanwhile, the waiting lines for popular housing increased significantly (Bolaffi & Cherkezian, 1985, 51).

Basically, the system operated as a drainage from popular savings to finance upper class homeownership. Even when the new constructions intended to serve the bottom of the pyramid, the sites selected were always on the periphery of the city, without proper transportation or

public service. As almost no restraints were imposed to the construction companies, Brazilian metropolitan regions faced a reinforcement of their segregation. While new construction starts for the upper classes were located in central areas, the majority of the Brazilians, when had access to housing credit, were forced to live in peripheral ghettos.[1] As Bolaffi indicated (1972, 40), housing starts for the BNH-FGTS front were located in peripheral areas with no proper conditions, like flooding areas. By the 1970s, BNH recognized that only 24% of the demand were attended (Bolaffi, 1972, 139).

The model hereby presented was the basic framework for almost all metropolitan regions in Brazil, including São Paulo. As shown by Somekh & Gagliotti (2013), the biggest city of the country has experienced a huge verticalization between 1968 and 1971, when more than 700 elevator-provided buildings were delivered. The record was not surpassed until 2011, when the data collection stopped.

Graphic 2 – verticalization in São Paulo from 1940 to 2011 (buildings with elevator)



Source: Somekh & Gagliotti, 2013, 3.

Not surprisingly, the first Zoning Act of São Paulo was passed by the City Council in 1972, under the term of José Carlos Figueiredo Ferraz. As will be seen below, São Paulo Zoning Act approval has a strong correlation with federal housing policy enacted during the beginning of the military dictatorship.

[1] One of the most iconic cases in Rio de Janeiro was the *Cidade de Deus* project, as shown by the homonymous acclaimed movie (translated as *City of God*).

b Loan of real estate credit in housing policy

After the re-democratization of the country, the extinction of BNH and the incorporation of its enterprises by CEF in the 1980s, the largest housing program adopted by the State was the My Home, My Life Program (Minha Casa Minha Vida – from here on MCMV), instituted in 2009 by Lula's Government and expanded in management of Dilma Rousseff. It is worth mentioning that previous governments have tried timidly to solve the national housing deficit, but due to their economic choices and ideological position, they didn't focused their efforts on the issue.

One of the first measures adopted by Lula when he assumed the presidency in 2002 was the creation of the Ministry of Cities. Its function would be to formulate urban policy throughout the country and integrate federal policies for housing, basic sanitation and transportation to local governments, providing the necessary technical and financial support (ROLNIK, 2015).

> (...) becomes the authority responsible for Urban Development Policy and, within it, the Housing Sector Policy. The Ministry of Cities comprises the National Housing Secretariat, the National Secretariat for Urban Programs, the National Secretariat for Environmental Sanitation and the National Secretariat for Transportation and Urban Mobility (MINISTRY OF CITIES, 2004, p.12).

In its first years of operation, the new portfolio was led by allies of the President's own party and leaders of social movements that struggle for housing. The projects that guided the initial articulations of the Ministry of Cities were the fruit of efforts prior to the 2002 elections, through the Housing Project, linked to the Citizenship Institute, directed by Lula. With the intense participation of several sectors of civil society and public power, the project aimed at the elaboration of a program that aligned the confrontation of the social issue with jobs creation and economic growth.

In this context, the National Housing Policy (Política Nacional de Habitação – from here on PNH) was formulated after the National Conference of Cities, in 2003, which incorporated several proposals formulated by the Housing Project (BONDUKI, 2009). In an extensive presentation document, the program focused on integrated urban development, linking the issue of the housing deficit with the right

to infrastructure, environmental sanitation, mobility and public transportation, urban and social equipment and services.

The greatest impasse in the implementation of the PNH was around the financing system of the proposed projects. The law project that dealt about the creation of the National System of Housing of Social Interest (SNHIS) and the National Social Interest Housing Fund (FNHIS), which was later approved (Law 11.124/05), linked all the resources allocated to housing to the National Housing Plan. This meant that the Ministry of Cities would be the manager of FNHIS and Caixa, the operator (ROLNIK, 2015, p. 297).

> The National Housing Fund, a historic commitment of Lula, reiterated at the 1st National Conference of Cities, found strong opposition in the economic team and was only approved in 2005 and installed in July 2006. Instead of being institutionalized as a financial fund, it was set up as a budget fund, limited to fulfilling its role. The government, however, pledged to contribute R $ 1 billion per year to subsidize housing programs, a figure never reached previously. The same law created the National System of Housing of Social Interest and required states and municipalities to create an institutional structure, with a fund, council and housing plan, so that they could have access to federal resources (BONDUKI, 2009).

If negotiations with the government's economic team were already deadlocked, after the "Mensalão" scandal in 2005, the National Housing Policy was even more shaken. That is because, in order to maintain political support in Congress and avoid an even greater political crisis, the Ministry of Cities folder was handed over to the Progressive Party (PP). The new Minister, when restructuring the organ, left only the Housing Secretariat within the old format. The disarticulation of the Ministry of Cities, coupled with the economic strategy adopted by the Ministry of Finance, ultimately undermined the implementation of the PNH (ROLNIK, 2015; BONDUKI, 2009).

Also regarding the economic policies adopted in the period, there was ample signaling of the government regarding the intention to warm up the construction sector. This is because, by generating significant demand for labor, it directly stimulates job creation and is often used as the main example of Keynesian countercyclical policy. Although there is encouragement to the branch, there is disagreement with the PNH due to its financing system, as shown previously, and that diverges from the strategies adopted by the Ministry of Finance.

Therefore, after the difficult victory in the 2006 elections, Lula's government, by implementing the Growth Acceleration Program (Programa de Aceleração do Crescimento – from here on PAC), responded to several demands that had been submitted by the National Construction Union[2] during the campaign period to candidates for the presidency. According to Edney Cielici Dias (2012, page 46) The civil construction sector, which was already sympathetic to the government, was even more satisfied with the policies adopted by the government.

In order to secure their interests, the businessmen started to negotiate measures that intended to avoid a general bankruptcy of the sector directly with the government. Representatives of CBIC met with the Ministry of Finance and the Civil House (already under the command of Dilma Rousseff), seeking to implement a "housing package" that involved the large-scale construction of low-income housing. The intention was to facilitate the purchase of housing units through subsidies, "given in the form of contributions to final purchasers, as well as easier mortgage loans" (ROLNIK, 2015, p.300). In the words of Rolnik:

> The "package" was drafted by the government in direct dialogue with the entrepreneurs and investors involved and was initially intended to save the debacle companies and at the same time act as a countercyclical measure to secure jobs and growth in an unfavorable international environment (ROLNIK, 2015, p.301).

In this context, the PMCMV was launched by the Federal Government in 2009 (Provisional Measure 459/2009 – converted into Law 11977/2009). Undoubtedly, the substantial reduction of the Brazilian housing deficit was the central social objective of the PMCMV. Thus, in spite of the fact that the business sector had initially proposed that the program would be destined to the population with incomes of up to 10 minimum wages and 200.000 housing units would be built, the Government, besides increasing the portion of the projects that would be destined to the population of lower income, also increased the number of units to 1 million.

Among the modifications of the original model desired by CBIC representatives are also the PMCMV- entities and the PNH-Rural. These modalities derive from the pressure made by social movements that fight for housing. If within the old housing project, such entities had

[2] The National Construction Union was created in 2006 by 136 entities of the civil construction business.

great voice and representation, during the development of the PMCMV they were isolated, conquering only the commitment that a portion of the program budget would be destined to the construction of houses by self-managed associations and cooperatives (without participation of builders) and the construction of houses for cooperatives and small family farming groups.

As for the people who could benefit, the Program provided care for three different income brackets. Track 1 would be for families with monthly income of up to R$ 1,600.00 and it would be built 400 thousand housing units, which would be acquired by beneficiary families, whose appointment was the responsibility of the municipal government, through monthly installments for a period of 10 years. The value of the unit was almost fully subsidized by the Federal Government through the Residential Leasing Fund (Fundo de Arrendamento Residencial – from here on FAR), created by Law 10.188/2001, which received contributions from the General Budget of the Union. This means that the construction companies were not responsible for the operation, since the payment was made by the public power.

Track 2 was intended for families with incomes between R$1.600 and R$3.100. As for Track 1, 400.000 housing units were planned. The difference was in the form of acquisition of the property, since the construction companies became responsible for the commercialization of the units, as well as in Track 3 (for families with monthly income between R$3.100 and R$ 5.000,00). That is, besides the purchase and sale contracts in these cases were carried out directly between beneficiaries and builders, the government subsidy was much smaller. What happens is that the lines of financing, carried out by Caixa Econômica Federal through the FGTS, are far more favorable than those in the market.

In 2013 Dilma's Government instituted the *Minha Casa Minha Vida* program 2. The new proposal provided for the financing of 2 million housing units by 2014. Thus, the Program had R$71.7 billion, of which R$62.2 billion was from the General Budget of the Union and R$9.5 billion from the FGTS of investments. In addition, there would be no limit to the 5-storey building for popular residential buildings, in order to increase the supply of housing units for low-income families. It also became possible for women with a monthly income of up to R$1395,00 to finance their housing even if the spouse did not participate, in case the divorce has not been carried out (GOVERNMENT PROGRAMS, 2013).

Despite the fact that more than 2.632.953 housing units were built and delivered, according to Raquel Rolnik, the PMCMV was not designed solely to deal with the housing deficit, but was, above all, tied

to a macroeconomic and sectoral agenda (ROLNIK, 2015, page 131). Mariana Fix complete:

> The crisis was precisely the claim used to launch the My Home My Life package at a time when a national housing plan – commissioned by the government itself in 2007 – was almost ready: the Planhab program. It is worth remembering that the government came to propose another answer to the problem of the crisis of the companies of the sector, before the MCMV. Provisional measure 443 of 2008 authorized the government, in particular Caixa Econômica Federal, through the creation of a subsidiary (Caixa Participações), to buy shares of construction companies – builders and developers. The real estate sector strongly opposed the measure and CBIC accused the government of trying to nationalize the sector. Thus, the sector advocated support from the government as a necessary condition for the production of low-cost housing and at the same time freedom to build houses on its terms. (…) Between seminars, workshops and technical meetings, more than 60 participatory activities were held, bringing together state and municipal governments, popular and professional movements, to elaborate Planhab. The MCMV, however, was prepared under the leadership of the Civil House and the Ministry of Finance, in direct dialogue with representatives of the construction sector, and without popular participation. The operational structure of the Ministry of Cities, which articulates housing policies, (...) was not mobilized in the design of the package. The Council of Cities, the deliberative body of the Ministry, was not consulted (FIX, 2011, pp. 139-140).

2 Zoning is the plan

a The beginning of Zoning in São Paulo

São Paulo can be analyzed as the prototypical city of the peripheral fordism. Alain Lipietz, who forged the concept of a specific form of fordism for underdeveloped countries, uses himself the city as an example (Lipietz, 1989). Essentially, the author describes the urbanization on the peripheral fordism as intrinsic unequal, with a small urbanized area under the fordist dogmas[3] and a larger portion of the city under suburbanization and others ills of the underdeveloped countries.

[3] Fordism can be described in a vary of forms, and as David Harvey points, it should be seen less as a system of mass production and more as a total way of life (HARVEY, 1989, 135). This paper assumes that fordism is a specific form of the industrial capitalism that combines

This is the scenario that city is inserted. As indicated by Nabil Bonduki and Raquel Rolnik (Bonduki & Rolnik, 1982, 117), the reproduction of São Paulo peripheral areas is the reproduction of São Paulo's workforce: by the end of 1960, the *economical miracle* has produced a situation of economic growth with a considerable concentration of wealth. With a deliberate policy of wage containment and a national housing policy that granted the role of urban planning to private initiative, the city faced an explosion of its periphery. In the words of José de Souza Martins (2008, 51):

> The suburb is the denial of the periphery. Is, by excellence, the space of urban ascension, differently of the periphery, that is the space of confinement of the narrow limits of the lack of life opportunities. The conception of suburb goes into crisis with the new social problems, the new poverty and the new authoritarian urban concept that spread from the coup d'État of 1964.

This way, the city of São Paulo can be defined as a subfordist city: metropolized, carved by economic and spatial inequality, hostage of a political option of no city planning and a housing policy that will contribute to its urban sprawl.

If, as pointed by Somekh and Gagliotti, the fast verticalization started in 1967 can be determined as a milestone in São Paulo's verticalization history, the problems faced by the city were no novelty. Since 1925 the City administration had issued proper land use regulation, via its Urbanism Section, as pointed by Sarah Feldman (Feldman, 2005, 41).

In his work "Urbanism Problems", published in 1929, Anhaia Mello[4] shows how urgent it became to São Paulo to adopt a viable zoning regulation. His discourse, transcripted by Nery Jr. (2002, 43-44), shows how zoning regulation was both described as a matter of public health and a technocratic solution for the urban space. Moreover, zoning was intended to be a solution immune to any kind of political pressure.

In fact, São Paulo's discussions on city planning and city zoning dates from the end of the 19th century. As demonstrated by Nery Jr (2002, 62) among other actions, the *Código de Posturas* (Code of Emplacements) of 1886 already prohibited the construction of working class homes

high wages for the industry workforce, strong state regulation to avoid excessive capital accumulation in financial markets and relative stability on capital vs. work relations.

[4] Luiz Ignácio de Anhaia Mello was a urbanist, professor, founder of the Urbanism and Architecture School of São Paulo State University and São Paulo Mayor during 1930 – 1931.

inside the "commercial perimeter" of the city. As the author points, the local elite acted to maintain its privileged spaces, keeping the rich part of São Paulo downtown a proper space for the wealthy, in a typical Hausmannian approach for the city planning (NERY JR., 2002, 62).

The eurocentric role model for urban planning will face some changes in the decades after. The hausmannian pattern of the inner city – that should be exported to the rest of São Paulo urban area – will prove to be impracticable, in part due the topography and in part because of the overcoming of the Haussmann model. As Luiz Ackel and Cândido Malta Campos demonstrates (ACKEL & CAMPOS, 2008, 37) city planning would still be under an eurocentric model, but now more aligned with Camilo Sitte's view: urban planning should avoid the industrial city pattern and rescue the artistic characteristics of urban design.

If some limitations were already imposed in the 19th century, the debates on a comprehensive zoning (and planning) would begin only in the middle of the 1920s. Under the actions of Anhaia Mello, the Friends of the City Society (Sociedade dos Amigos da Cidade – from here on SAC) will promote an specific agenda for zoning and city planning. Counting with a large production of documents, pamphlets, brochures and newspaper articles, SAC will introduce São Paulo to the american city planning model.

As Sarah Feldman points (FELDMAN, 2005, 57-58), the discussion proposed by Anhaia Mello was clearly inspired by the north-american urban planning model, indicating that the liberty given to the cities administrations in United States was their main reason of success. By his point of view, municipalities were "not a government, but a directory for commercial and business of the local public interests (FELDMAN, 2005, 58).

Although Mello's point of view were not adopted by that time, his ideas started to spread among bureaucrats. Slowly, debates on zoning and planning disseminates. In 1929, with the adoption of a new Building Code, a zoning study commission was organized, and, at the same time, the new Building Code tried to incorporate the already zoned areas in a single document (ROLNIK, 2007, 191).

As both City Council and political elite did not embrace the debate, the administration has chosen to pass isolated zoning legislation, regulating land usage in certain neighbors, leaving other with a scarce or simply no regulation. Between 1950-60, at least 194 rules for land usage were adopted by São Paulo administration, and at least 120 intended to regulate residential neighbors, and a considerable part

in wealthy areas of São Paulo (NERY JR., 2002, 104). In 1955 the first industrial zoning act were approved, but the final regulation was set only in 1958 (Decree n. 3982/58).

As is possible to see, the debate about city planning and a complete zoning act started in the beginning of the 20th century. However, political interests and economic issues postponed the discussions, and the city administration chose the fastest way: approve almost two hundred zoning rules, ignoring the debate about a comprehensive (and unique) zoning act, formally and technically attached to a master city plan. Even when tried, zoning was systematically ignored.

Anyway, as São Paulo enters in the populist republic era (1950-1964), under a strong economic expansion, the issues concerning a zoning and a planning act will arise again. As the administration keeps to ignore the urging planification problems, the city will demand a more effective legislation. And, with the coup d'état of 1964, this situation will increase dramatically.

b The dictatorship scenario: the Integrated Development Masterplan and the General Zoning Law – 1971-72

The discussion on zoning and city planning during the first half of the 20th century ended by adopting a partial zoning model. Protecting rich areas, legislation in São Paulo left a huge area of the city without no zoning regulation. At most, the land use rules permitted a free for all verticalization.

As demonstrated by Somekh (1987) and Feldman (2005, 272), the period comprehending 1967 to 1971 enabled a crescent verticalization on the southwest axis (the richest part of the city). Since the majority of the neighbors had an utilization coefficient up to six times the size of the land area, homeowners started to worry about the way the city was growing.

And returning to the initial discussion proposed here, the creation of the Habitation Financial System and the FGTS fund seriously increased new starts on the civil construction business.

As demonstrated by Somekh (2013, 3-4), the SFH and post-FGTS

> (…) determined a significant impulse to the real estate business that were previously characterized by the slowness both from obtaining the financial resources and the construction of new buildings. To this State intervention corresponds a sharp rise of the vertical growth evolution, in São Paulo and many other Brazilian cities.

Also, the General System of Saving and Loans (SBPE) will have an important role on the city verticalization. As Nery Jr. demonstrates, (2002, 119-120), SBPE will be used to finance the richest part of the city (southwest axis). Adding to that, São Paulo now is a city with 5.5 millions inhabitants,[5] and a new urban model urged to be approved.

Under this scenario, Mayor Figueiredo Ferraz asks both a Master Plan and a Zoning Act. In 1971, the Integrated Development Master Plan (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI) is elaborated and voted by the City Council. The PDDI exposed that the main instrument to control the urban sprawl should be the zoning regulation. (CAMPOS, 2008, 124-125). Limiting the maximum utilization coefficient to four times the land area, the PDDI was based both in a previous plan (Basic Urbanistic Plan – PUB, from 1969) and SAGMACS studies (Society for Graphic and Mecanographic Analysis Applied for Social Complexes), from 1957.

Both studies indicated that the city should abandon its pro-car model, adopted in the middle of the 20th century by Prestes Maia (SOMEKH and CAMPOS, 2008, 112). This way, the Masterplan indicated that population density should be conditioned to a mass transportation system.

Although the PDDI was propped up on almost two decades of studies, its formulation and approval were made under the antidemocratic practices of the period: as Feldman points (2005, 252), the plan had no clear justification about the indexes adopted, lack of precision on mapping, few data about land litigation and public equipment.

Just after PDDI's approval, the General Zoning Act (LGZ) project is sent to the City Council in 1972. With the new city plan approved, the City Hall must enable now a Zoning Act. Using as an excuse the possibility of corruption, the Zoning Act was passed with almost no discussion and several registers of an undemocratic posture of the City Administration. What was saw was the equalization of interests between the real estate owners and the construction business.

The Zoning Act was divided in four chapters: the first, contained its objectives and definitions. The second chapter, organized land parceling; the third, dealt with land usage and occupation, and the forth, the general dispositions.

[5] São Paulo growth rate is astonishing. In 1920, the city has 580.000 inhabitants. In the 1970s, the number will grow to almost 5.6 million.

The Act was approved in 1972 and was vested under a technocratic bias, alleging neutrality. This discourse will abandon the previous debate on zoning in São Paulo: to prevent land devaluation faced by homeowners under the construction of the city (NERY JR., 2002, 113).

The LGZ adopted eight using zones with several distinct categories (17 in total), corresponding to what was one described in PDDI. In fact, LGZ was not the end or beginning of anything new (FELDMAN, 2005, 263). Translating to a single document many of the partial zoning laws previously edited, since the 1950s. As Figueiredo Ferraz indicated, the Zoning Act did not outraged the development trends in urban space that were confirmed in São Paulo (FELDMAN, 2005, 267).

Based on the idea of "guiding without forcing", what LGZ really did was a pact: as an important part of the wealthier areas were saved from verticalization, other were offered to the construction market. As the Act kept areas like Jardim Europa free from verticalization and with a land usage that permitted only the construction of mansions, other upper class areas like Paulista Avenue and Consolação Street were liberated to be verticalized. More than that, LGZ protected the southwest axis and downtown from a fierce verticalization, giving the east region to the construction business, under the promise of a subway system that never was fully built (CAMPOS, 2008, 132; FELDMAN, 2005, 271).

The LGZ also brought a single pattern for land parceling: a minimum front of 10 meters (32 ft.) and a standard glebe of 250 m2 (2690 sq. ft.). As Feldman pointed, (2005, 273-274) this standardization ignored the previously researched data for the PUB in 1967: as isolated residences in large glebes occupied 7,3% of the urban area, residential condominiums occupied only 1%, and only 0.8% corresponded to buildings with more than four stores. By 1967, 91.7% of São Paulo urban area were occupied by semi-isolated residences, in small glebes. What was verified was that the standard house occupied a 211 m2 glebe with 81 m2 constructed area. More than ignore the existing standards, the LGZ stimulated land remembrance, considered a pernicious practice. In fact, as the Act stimulated remembrance, old homeowners were forced to sell their properties, as the construction business needed more land to build.

Other example of how LGZ mediated land owners interests with the construction business was showed by Benjamin Adiron Ribeiro, who was the main architect responsible for the zoning act. As himself said in an interview in 2015, the contact with institutions like SECOVI (Real Estate Business Owners Union) and SINDUSCON (Construction Business Owners Union) was open and constant (RIBEIRO, 2015, online).

Needless to say how SECOVI was seriously interested in a zoning act that attended its interests. After the creation of the SFH and BNH, SECOVI became the biggest defender of the construction business. More than that, the Union will be one of the main responsible for the deviation of the BNH, making the SFH to focus more on the wealthier sector of the Brazilian society (MARICATO, 1987, 83).

Thus, as SECOVI and SINDUSCON had free access to lobby, some other institutions had not the same treatment. The Engineering Institute did not know the entire LGZ project, as well as the zoning definitions and the technical criteria used (FELDMAN, 2005, 275).

c The Strategic Master Plan and the Law on Land Parceling, Use and Occupancy (LPUOS) – 2014 and 2016

Approximately four decades after the entry into force of the PDDI and the General Zoning Law of 1972, São Paulo's municipal public power began to discuss and draft a new Master Plan for the city, which was enacted in 2014. Two years later, came into force the Law of Land, Land Use and Occupancy (LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), the new law of zoning of the capital of São Paulo.

It is important to note that during the period mentioned, there were other Executive Plans, such as the 2002 Strategic Master Plan, and new zoning rules as well. However, as we shall see later, the choice of the urban legislation of São Paulo in 2014 and 2016 was made in view of the degree of similarity between the events of the 1970s and recent events.

In substitution of the 2002's Master Plan, the management of Mayor Fernando Haddad of the Workers' Party began the discussions for the drafting of a new Plan as soons as he began his term. Different from the previous Plan, where the participation of the population in the discussions of the formulation of the law was highly questioned (VILLAÇA, 2005), the formulation of the 2014 PDE and the 2016 LPUOS proved to be much more inclusive and democratic. According to data presented by the City Hall, regarding only the formulation of the Zoning Law project, more than 8,000 people participated in a three-step process involving proposals workshops, public hearings and macro-regional dialogues by sub-municipalities (SÃO PAULO, 2016).

Analyzing these norms, among the points that most drew attention in the new regulatory framework of the city, we can highlight the creation of new Special Zones of Social Interest (Zonas Especiais de

Interesse Social – from here on ZEIS) in neighborhoods like Pari, Brás, Campos Elíseos, Jabaquara and Bela Vista, for example. The intention of the municipal public power was the regularization of favelas and irregular subdivisions and the attempt to reduce the housing deficit (SÃO PAULO, Law 16,050 of 2014).

In addition, a policy of discouraging the use of private cars and a valuation of collective and non-motorized transport (especially bicycles, through the extension of bicycle lanes) could also be observed. In addition, beyond predicting vertical population density in areas close to railroad transportation stations and bus corridors, there was also a limitation on the number of parking spaces per unit near urban corridors and the allocation of 30% of the Municipal Fund of Urban Development (Fundurb) for the urban mobility system (SÃO PAULO, Municipal Law 16,402 of 2016). These changes are important because, according to Fernando Nunes da Silva (2013), the discussion on improving traffic and encouraging people's participation in city life are essential for urban health.

Besides, it is interesting to highlight the incentive to construct active facades on the ground floor of buildings, as they promote a greater sense of security by stimulating the movement of people who will come to this transition zone between public and private spaces (SCOPEL, 2017). The use of active facades makes it difficult to transform sidewalks into dead places, which distract the presence of pedestrians and end up making certain regions more insecure (JACOBS, 2009).

Another point worth mentioning was the recreation of the Rural Zones in 25% of the city's territory, which since the first decade of the 2000's did not exist in the city of São Paulo. In this regard, the Prefecture is emphatic in saying that:

> In these areas, the PDE proposes to encourage uses and economic activities that are capable of reconciling environmental protection with the generation of employment and income, improving the quality of life and promoting vulnerability reduction and social and environmental exclusion of the residents (CITY HALL. 2014).

As can be seen, much of the changes presented by the Master Plan and the Zoning Law aimed to establish new ways of using the urban space. Such changes are aligned with the objectives, principles and guidelines established by both the Federal Constitution and the City Statute, article 2 of which is very clear when it says that urban policy should value sustainable development, democratic management

through population participation, socio-spatial inequalities, etc. (BRASIL, Federal Law 10.257 of 2001).

We know that it is difficult to make major positive structural changes in a city that has size of São Paulo, even more for the problems that it presents, which, unfortunately, are very common in countries on the periphery of capitalism. However, even with its limitations, the 2014 PDE and the 2016 LPUOS tried their best to reorganize the city so that major urban problems were reduced in the medium and long terms.

After some time, it happens that these laws started to take different paths from those initially planned. In 2016 there were municipal elections throughout the Brazilian territory. In São Paulo, the main figures that disputed the city hall were João Dória (Brazilian Social Democracy Party), Celso Russomano (Brazilian Republican Party) and the Mayor Fernando Haddad (Workers' Party). The businessman and liberal João Dória won the run. It is noteworthy that since the beginning of the new management, in 2017, its measures were strongly criticized by people of more progressive vision. That is because, several urban policies were reviewed by the former mayor and were aligned with the creation of a more balanced urban environment.

We can mention, as an example, the increase in the average speed on the city's expressways Tietê and Pinheiros. When Haddad slowed down the speed on those expressways in 2015, the target was mainly thought the reduction of the number of carwrecks, especially those that had fatalities. By raising the speed on the expressways again, the main criticisms directed at Doria were in the sense that he would be responsible for increasing the number of car accident victims. In fact, as reported by the digital platforms of major newspapers in Brazil, at the end of its first year of office the graphs showed an increase in the number of traffic deaths when compared to the same period in the previous year (G1, 2017).

Another measure that also generated much controversy was the removal of graffiti from major avenues such as May 23, for the implementation of a "Green Corridor" (CITY HALL OF SÃO PAULO, 2017). In addition to criticism about the artistic and cultural loss of graffiti murals, experts were hard on the justification given by the Public Authority that the Green Corridor would help improving air quality and would lower the temperature and noise in the region. Specialists said that while the idea may seem ecologically correct, it actually hides a greenwashing practice. The green corridor is the result of an Environmental Commitment Agreement (TCA) with the company Tishman Speyer, which overturned more than 800 trees on a plot of

land in Morumbi for the construction of a high-standard real estate development (ESTADÃO, 2017).

As we will see later, in relation to the PDE and LPUOS, the criticisms were equally severe. Just as occurred with the Zoning Law of 1972, very shortly after its promulgation, the municipal public power presented several changes that, besides disfiguring the previous plans, also signaled positively for the construction and real estate sectors.

3 Changes in zoning laws as an instrument for co-opting the public interest for the interest of the real estate Market

a The changes in the zoning law of 1972

From the political perspective, as already mentioned, the wear created between Mayor Figueiredo Ferraz and state governor Laudo Natel because of the adoption of zoning made the Mayor to lose his position. In his place Miguel Colassuono was indicated. As Campos (2008, p. 130) points out, its fall is explained in part by the introduction of stricter controls on uses and coefficients. When Ferraz said that "São Paulo needs to stop," he became a natural opponent of the real estate market and construction sectors, which opposed his name.

And if zoning survived the dismissal of its creator, the law that adopted it saw significant changes. Already in 1973, it was introduced the idea previously discarded by the LGZ: the commercial corridors. In 1979, changes in the model used to calculate the coefficient of use made possible a greater verticalization in Z3, Z4 and Z5. In 1981, 11 other zones (Z9 to Z19) were adopted, such as seven different types of commercial corridors and five types of rural areas (CAMPOS, 2008, p. 130 and 131).

Over time, what was perceived was a loosening of what was initially adopted by Figueiredo Ferraz. While some authors indicate a refinement of the standard, others present the changes as a capitulation to the real estate market. In any case, the impetus to curb city growth through the zoning rule was modified. Not only, 1980's crisis also affected the construction market and land, impacting on the amount and manner of construction of new buildings.

The lowering of the maximum utilization coefficients, dropping from six times the plot area to four was indicative that the verticalization of the miracle, as Somekh said, disrupted the interests of real estate owners

in the city's noblest areas. However, the liberalization to verticalization of areas that did not previously have such authorization, such as the Eastern axis, as well as the formula used to calculate the coefficient of use were attempts to mediate with the construction sector.

b The changes in the zoning law of 2016

Regarding PDE and LPUOS, the critics were equally severe. Throughout 2017, Doria was criticized for having said on several occasions that he met with representatives of the real estate and construction industry on his intention to make the Master Plan and the Law of Parcelment, Use and Occupation of Soil more flexible. At the beginning of its management, according to the Secovi-SP's own news bulletin, "the Mayor promised to revise the laws of land occupation", in addition to "reviewing the directives of the urban operations Água Branca and Espraiada Água, to boost real estate production "(SECOVI-SP, 2017).

Shortly after his tenure and his statements, real estate entrepreneurs began to put pressure on the mayor to make adjustments on the master plan and the zoning law. The main argument of the real estate and construction sectors for the need for change was that the PDE and LPUOS have raised the value of onerous grant, as well as excessively restricted the construction of buildings in certain regions of the city, such as the interior of the neighborhoods, for example (SMALL BUSINESSES AND BIG BUSINESSES, 2017).

Doria's most symbolic speech was given by the new management of Secovi-SP, whose content explicitly indicated his intention to benefit the sector. When covering the event, the electronic newspaper Valor Econômico highlighted that:

> For the municipal secretary of Urbanism and Licensing, Heloisa Proença, changes in the Zoning Law of São Paulo are necessary to reduce the cost of real estate produced and make feasible economic activities that confirm the profile of the capital as a world city.
> The incorporation sector calls for changes in the Zoning Law that make it more flexible to apply some rules of São Paulo's Master Plan.
> (...)
> According to her, the City Hall is reviewing mechanisms that make the final product of the projects cheaper (VALOR ECONÔMICO, 2018).

It should be noted that when the aforementioned event occurred, the Department of Urbanism and Licensing had already made available

on its website, since the end of 2017, a Draft amendment of LPUOS (CITY HALL OF SÃO PAULO, 2017). The fact generated discussions, because despite the signs made by the City Hall in 2017, changes of such a large size in the two major urban planning laws of the city were not expected, even more taking into consideration its short time of existence.

It is normal for the Master Plans and zoning laws to be revised and reworked from time to time, since the city is dynamic and adaptations to reality are required. However, the context in which the proposal was presented is questioned. The short time gap between the entry into force of the 2014 PDP and the 2016 LPUOS and the proposal delivered by the City Hall in 2017 is insufficient for the desired structural changes in the city to have been implemented. Although they are not perfect instruments, as shown previously, they both had a vision of urban politics that had never been seen in Sao Paulo.

In addition, the intentions of the management assumed in 2017 gave more importance to the economic performance of the real estate and construction sectors than the promotion of a more sustainable, less unequal city and that guarantee the participation of the population in the elaboration of urban policies. The Sinduscon-SP website itself reports this alignment of interests by highlighting that "several points of the proposal are in the interest of the real estate industry and have been defended by the municipal secretary of Urbanism and Licensing, Heloisa Proença" (SINDUSCON, 2018).

There were several modifications presented by the Department of Urbanism and Licensing, such as the change in the regulation of the number of parking spaces per project, the size of the housing units and the increase in height measurements in certain regions of the city, the regulation of the existing buildings in disagreement with São Paulo's urban legislation, the discount on the amounts charged for the onerous grant, and the exclusion of certain projects from the limit of maximum area of 20,000 m² lot that LPUOS provides for the city of São Paulo.

According to Harvey Molotch (1976, p. 2), any parcel of land, be it a lot, a region, a city or a nation, should be seen not only as a legal, political or topographical demarcation area, but as a mosaic of competition on the ground. In this case, the alliance between the interests of the city hall and the civil construction sectors thrashed the interests of the middle and upper middle class neighborhoods associations such as Vila Mariana or Morumbi. That is because, one of the proposed modifications concerns the densification in the interior of the neighborhoods (Article 17). The bill wants to end the height limit of buildings in the middle of neighborhood districts away from

public transportation axes, allowing constructions above 28 meters. In addition to the densification, the aesthetics of neighborhoods that are characterized by the predominance of houses are also altered and discourages the densification in the transport axes foreseen in the PDE.

Another proposal that goes against the guidelines established in the PDE and LPUOS is the liberation of construction of larger buildings and apartments with more parking spaces in regions with good transportation network (Article 19). As previously seen, the current urban legislation in São Paulo provides a disincentive to the use of private cars and a stimulus to the use of public transport or bicycles, because in addition to improving traffic, they are also alternatives less harmful to the environment. However, in areas where the aforementioned proposal wants to influence, besides stimulating the use of cars, it also gives space for real estate valuation, stimulating the elitisation of more urban spaces and making the poorest population live ever further away from municipal transport network.

In this sense, it is also predicted the reduction in the percentage of housing of social interest that the constructors have the obligation to construct. It is noteworthy that most of these buildings are made in Zones of Social Interest, many of which are in the central region. This means that by decreasing this obligation, the population that needs housing policies the most will once again be destined to occupy the outlying areas of the city.

Another point that draws a lot of attention is what Raquel Rolnik, Paula Santoro, Letícia Lemos and Pedro Lima (2018) called "Urban Black Friday ", since it was proposed a general discount of 30% in the value of the Onerous Grant in the entire urban territory of São Paulo. The researchers add:

> This means that entrepreneurs will pay less for the square meters they need for their construction (article 54), and this "discount" will not go to the consumer of the units for sale. As a result, it reduces the collection of resources through the sale of construction rights, usually destined to the Urban Development Fund (Fundurb) to promote urban improvements, especially in areas of greater vulnerability. The entrepreneurs win, the residents of the most vulnerable areas lose.
>
> As if the general discount was not enough, there is a reduction in the value of the Onerous Grant to the Right to Build of up to 20% to encourage the construction of "sustainable buildings" or "concept buildings". With this, the discounts can reach up to 50% of the amount that should be paid by the real estate sector to occupy what is allowed by the zoning in force (article 42) (OBSERVE SP, 2018).

Another significant proposal is the exemption of hospitals and hospital complexes, higher education institutions and universities, shopping malls and large warehouses at the maximum limit of 20,000m² (art. 42) foreseen in the LPUOS. Current legislation provides for this exemption only existing hospitals and higher education establishments, the enterprises in Ind-2[6] areas and Special Occupancy Zones. It is worth mentioning that in a research carried out by Isabel Martin Pereira and Pedro Henrique Rezende Mendonça, when investigating the participation of global agents in the real-estate complex in São Paulo in the transformation and development of urban space, it was discovered that:

Against the notion that financial agents only act on the traditional fronts of shopping malls and corporate towers, it was discovered that hotels, colleges, hospitals, bank branches, supermarkets, logistics equipment and land available for built-to-suit are also in the game. (PEREIRA, MENDONÇA, 2017, p.11).

The researchers also noted that the number of such equipments and constructions for logistics activities, which mostly relate to sheds has grown significantly in the recent years. In addition, the appearance of these new sheds coincides with the beginning of Rodoanel's construction they are located especially in the exits for the great highways that leaves São Paulo (PEREIRA, MENDONÇA, 2017, p.15).

Finally, another notable point is that the Department of Urbanism and Licensing has argued in its Technical Justification that there is a concern about the environment and the production of sustainable buildings and therefore wants to make building rules more flexible for projects that include vertical, and use clean energy (URBAN MANAGEMENT, 2018, page 22). However, in addition to the automobile issue mentioned above, there was also a reduction of the Environmental Quota area. In the new law, the quota would be for land larger than 1,000m² (currently it is for land of 500m²), making the incentive for the construction of new "green" buildings reduce.

As it can be ascertained, to a greater or lesser degree, all these measures express in a positive way the interests of the sectors represented by Secovi and Sinduscon, or because they authorize the construction of enterprises that meet a pattern of profitable consumption to the builders and real estate, or because they regularize those others that have been

[6] Ind-2: Industrial activity that generates urban and environmental impacts, which implies setting specific standards for the characteristics of occupation of lots, access, location, traffic, urban services and noise, vibration and environment pollution.

in disagreement with the zoning law enacted in 2016. In this regard, plans to try to reorganize the urban environment in a healthier and more balanced way seem to have been left out.

It is worth mentioning that the term that the City had established for the population to make considerations about the bill made available on December 15, 2017, was approximately one month. However, consultations had not yet been formalized with the municipal councils, with civil representation, nor had public hearings been called, going against the wording of article 332 of the PDE[7].

In view of the lack of transparency and democratic content, taking into account the complexity of the issues to be dealt with in the draft, institutions such as the Public Ministry and the Public Defender of the State of São Paulo positioned themselves to demand that the deadline for public discussions be extended. The Public Defender's Office, for example, was more incisive and published a technical note contrary to the changes proposed by the City Hall (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO/SP, 2018). Organs such as the IAB (Institute of Architects of Brazil) and the IBDU (Brazilian Institute of Urban Law) also opposed the draft and, after extensive social pressure, the deadline for submitting amendments on the draft of the bill was extended[8].

In addition, it was only in February 2018, after all the pressure mentioned above, that the Department of Urbanism and Licensing convened public hearings to discuss the proposed adjustments in the LPUOS. In all, there were five audiences, each in a region of the city (CITY HALL OF SÃO PAULO, 2018).

Although the management of João Dória, since the beginning of his term indicated urgent and extreme interest in changing the points of the zoning law, from January to May 2018 successive political facts made the draft of the bill to be left in the corner. We emphasize the defeat of the city hall when trying to carry out the reform of the social security of the municipal servants, which generated great political wear.

In addition, in April 2018, João Dória resigned as mayor to run for the 2018 elections as Governor of the State of São Paulo, winning the suit. In his place in the City Hall, he took on Vice Bruno Covas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018). Thus, it is estimated that, in view of the 2018 electoral calendar and the different profile of Dória and Covas,

---

[7] Art. 332. The City Hall will hold public hearings on the occasion of the licensing process of public and private enterprises and activities of urban or environmental impact, for which studies and environmental or neighborhood impact reports are required.

[8] Until the moment of the writing of this article, the draft is still open for consideration.

discussions on changes in the zoning law will continue in the corner. However, it is important that the population remain attentive so that the discussions and processing can occur in the most democratic way possible and take into account an urban planning that aims a more balanced city.

Conclusions

Observing the history of urban planning and zoning regulation in São Paulo, it is possible to observe that the city has a chronicle problem on preserving its capability to impose limits to the private sector and land owners. In 1972, after almost 50 years of discussions about adopting a general zoning regulation and an effective urban plan, the city administration approved a legislation that was more concerned in maintaining privileges of land owners and the construction business rather than proposing a long term solution for the city urban problems.

More than that, just one year after the approval of the LGZ (General Zoning Act), the City Council opt to change the zoning regulation, disrupting the relations between the LGZ and the PDDI. All the changes intended to grant more privileges for the two main actors cited above: land owners and the construction sector.

The same situation can be observed in 2016, with the approval of the new zoning Act (LPUOS). The new zoning regulation was designed to attend the proposals of the new urban planning act, passed the year before. Both acts were approved after a huge effort to democratize the access to São Paulo urban issues. Now, under a democratic regime, the new legislation intended to be an useful tool to face city problems.

Again, just one year after the new zoning act approval, new discussions started, in the sense that the zoning act had to be altered. Again, the proposals intend to benefit land owners and the construction sector, leaving the city problems and the public interest in a lower priority.

Moreover, the issues that surrounds these facts goes beyond a simple case of lobby, where the private interests supersedes the common good. As the zoning acts are systematically altered to attend private interests, all the planification though and expressed on the planning acts is dismantled. Either in 1972 and in 2016, the changes in the zoning act have the power to disassemble all what was proposed in terms of urban planning. As Sarah Feldman once said, in the 20th century, the zoning regulation became the plan. This scenario is about to repeat in 2018, with the same actors.

It is curious to observe that when this kind of political movement is set, what we can see is a change of views: when the zoning act is altered and the planification is abandoned, the short term interests of a few are declared more important than the long term projections. So, when the discussion about the city planning is resumed only to terms of land use and parceling regulation, the whole city lose in detriment of a few corporations and political actors.

Another interesting point to observe is that both zoning acts were passed after an intense housing policy enacted by the federal government. In 1972, the LGZ was approved after almost a decade of the creation of the SFH, BNH and FGTS fund. At that time, both lines of credits (SBPE – savings and loans for de upper classes; BNH/FGTS – for the lower classes) had a huge repercussion to São Paulo's verticalization process. In 2016, the new planning and zoning acts emerges after almost eight years of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV). Again, the city had suffered another round of verticalization, but now, on peripheral areas.

These facts points to one more issue, that this paper did not intend to solve. Maybe private interests in cases like São Paulo could be lowered if all urban policies in Brazil were connected in the three levels of the State: Union, States and Municipalities. Possibly, with a broader planification, the consequences of policies like BNH and PMCMV could be better predicted, avoiding the impositions like we intended to indicate in this paper.

References

ACKEL, Luiz; CAMPOS, Cândido Malta. Freire e Bouvard: a Cidade Europeia. *In* SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta (orgs). *A Cidade que não pode parar:* Planos Urbanísticos de São Paulo no Século XX. São Paulo: Mackenzie.

BOLAFFI, Gabriel. 1972. *Aspectos Sócio-Econômicos do Plano Nacional de Habitação*. Tese de Doutorado, FAU-USP.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. 1985. BNH: Bode Expiatório. *Novos Estudos CEBRAP*, N 13, outubro de 1985, p. 45 a 55.

BONDUKI, Nabil. *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida*. 1 de maio de 2009. Ed. 173. Disponível em: http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full. Acesso em: 10 jun. 2018.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. 1982. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho. *In:* MARICATO, Erminia (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)*. 2. ed., São Paulo: Alfa-Ômega.

CAMPOS, Cândido Malta. 2008. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. *In*. SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta (Orgs). *A Cidade que Não Pode Parar: Planos Urbanísticos de São Paulo no Século XX*. 2. ed. São Paulo: Mackenzie.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO-SP. *Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo emite Nota Técnica à Proposta de Alteração à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo – Lei nº 16.402/2016*. 17 de janeiro de 2018. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=77593&idPagina=5343. Acesso em: 18 maio 2018.

DIAS, Edney Cielici. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida:* negócios, votos e as reformas da habitação. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ESTADÃO. 'Pagamento' por árvores banca muro verde na 23 de Maio. Disponível em: https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,pagamento-por-arvores-banca-muro-verde-na-23-de-maio,70001703275. Acesso em: 18 maio 2018.

FELDMAN, Sarah. 2005. *Planejamento e Zoneamento. São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Edusp.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e transformações recentes no circuito imbobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Curso de Economia, Departamento de Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011, 139-140.

G1. *Marginais registram 32 mortes em 2017, aumento de 23% em relação a 2016, aponta CET.* Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/marginais-registraram-32-mortes-em-2017-aumento-de-23-em-relacao-a-2016-aponta-cet.ghtml. Acesso em: 12 maio 2018.

JACOBS, Jane. *Vida e morte das grandes cidades*, São Paulo: Martins Fontes. 2009.

MACARINI, José Pedro. 2005. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p 53-92, set./dez. 2005.

MARICATO, Erminia. 1987. *Política Habitacional no Regime Militar:* do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. Petrópolis: Vozes.

MARTINS, José de Souza. 2008. *A Aparição do Demônio na Fábrica:* origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário. São Paulo: 34.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação, Brasília. Nov. 2004. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf. p. 12. Acesso em: 10 jun. 2018.

NERY JR. José Marinho. 2002. *Um Século de Política para Poucos:* o Zoneamento Paulistano 1886-1986. Tese de Doutorado, FAUUSP.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Participe das audiências públicas que vão discutir ajustes na Lei de Zoneamento*. Fevereiro, 2018. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/index.php?p=249466. Acesso em: 15 fev. 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Prefeitura começa a instalar Corredor Verde na Avenida 23 de Maio. Disponível em: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-comeca-a-instalar-corredor-verde-na-avenida-23-de-maio. Acesso em: 12 maio 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, Gestão Urbana. *Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo* – LPUOS. 15 de dezembro de 2017. Disponível em: http://revisaolpuos.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 6 jun.2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, Gestão Urbana. *Zona Rural*. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-rural/. Acesso em: 7 jun. 2018.

PROGRAMAS DO GOVERNO. *Minha Casa Minha Vida 2*. 2013. Disponível em: http://www.programadogoverno.org/minha-casa-minha-vida-2/. Acesso em: 9 jun. 2018.

REVISTA PEQUENAS EMPRESAS E GRANDES NEGÓCIOS. *Empresários do mercado imobiliário cobram de Doria ajustes no Plano Diretor*. 4 de abril de 2017. Disponível em: https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2017/04/pegn-empresarios-do-mercado-imobiliario-cobram-de-doria-ajustes-no-plano-diretor.html. Acesso em: 7 jun. 2018.

RIBEIRO, Benjamin Adiron. 2015. Entrevista concedida ao site Vitruvius. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523?page=5.

ROLNIK, Raquel. 2007. *A Cidade e a Lei.* 3. ed. São Paulo: Studio Nobel.

ROLNIK, Raquel *et al*. *O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas:* aspectos socioespaciais e segregação. São Paulo. Cad. Metrop. v. 17, n. 33. May, 2015, p. 131.

ROYER, Luciana de Oliveira. 2014. *Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas*. São Paulo: Annablume.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. 1999. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para Discussão nº 654, IPEA, Brasília, julho de 1999.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 16.402 de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimeno_urbano/texto%20de%20lei%20pdf.pdf. Acesso em: 7 de junho de 2018.

SÃO PAULO. Novo Zoneamento – Lei nº 16.402/16. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/apresentacao.pdf. Acesso em: 29 maio 2018. p. 8.

SCOPEL, Vanessa Guerini. *Fachadas ativas*: uma alternativa para a melhora da relação entre arquitetura e cidade. A: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2017". Barcelona: DUOT, 2017. Disponível em: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108537/15BGT_ScopelVanessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 jun. 2018.

SECOVI-SP. *Prefeitura vai revisar legislações urbanas para impulsionar produção de imóveis*. 22 de fevereiro de 2017. Disponível em: http://www.secovi.com.br/noticias/prefeitura-vai-revisar-legislacoes-urbanas-para-impulsionar-producao-de-imoveis/12814. Acesso em: 7 jun. 2018.

SILVA, Fernando Nunes da. *Urban mobility*: the challenges of the future. Cadernos Metrópole, v. 15, n. 30, p. 377-388, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962013000200377&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 29 maio 2018

SOMEKH, Nadia. 1987. *A (Des)Verticalização de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Orientadora: Maria Adélia Aparecida Souza. FAU-USP.

SOMEKH, Nadia; GAGLIOTTI, Guilherme. 2013. Metrópole e verticalização em São Paulo: exclusão e dispersão. *In*: *Anais dos encontros nacionais da ANPUR*, Recife. Desenvolvimento, planejamento e governança – Recife, 2013. v. 15.

VALOR ECONÔMICO. Doria promete "calibragem" do Plano Diretor em São Paulo. Disponível em: http://www.valor.com.br/politica/5295481/doria-promete-calibragem-do-plano-diretor-em-sao-paulo. Acesso em: 15 maio 2018.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Disponível em: www. usp. br/fau/fau/galeria/paginas/index. html. nas/index. html. Acesso em: 29 maio 2018. v. 5.

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

SALGADO, Rodrigo Oliveira; NARITA, Beatriz Sakuma. There and back again: issues concerning São Paulo's Zoning Acts. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 223-252. ISBN 978-85-450-0705-0.

GENTRIFICAÇÃO *VS* MORADIA ACESSÍVEL: É POSSÍVEL TER MUDANÇAS REAIS E POSITIVAS EM UM BAIRRO SEM O DESLOCAMENTO DOS RESIDENTES DE BAIXA RENDA?

Antonio Cecílio Moreira Pires
Igor Baden Powell Mendes Rosa

Introdução

No mundo moderno, o eixo populacional teve alteração significativa, de forma que as migrações do campo para a cidade foram intensas. E é fato que a maior parte da população mundial vive em cidades. De acordo com os dados da ONU:[1]

> Hoje, 54 por cento da população mundial vive em áreas urbanas, uma proporção que se espera venha a aumentar para 66 por cento em 2050. As projeções mostram que a urbanização associada ao crescimento da população mundial poderá trazer mais 2,5 mil milhões de pessoas para as populações urbanizadas em 2050, com quase 90 por cento do crescimento centrado na Ásia e África, de acordo com o novo relatório das Nações Unidas.

No Brasil, o fato não é diferente! O desenvolvimento ficou conectado à industrialização, que teve início na década de 30, tendo as atividades econômicas se deslocado da área rural para a urbana. Esse

[1] Relatório da ONU Nova York, 10 de Julho – DESA, Traduzido e editado por UNRIC. Disponível em: http://www.unric.org/pt/actualidade/31537. Acesso em: 14 jun. 17.

processo de intensa urbanização veio desacompanhado de planejamento e o resultado foi um crescimento desordenado e cidades excludentes.

De outro lado, o crescente da população urbana passou a exigir uma política habitacional segura, o que não aconteceu, fazendo com que esse cenário se agravasse. O resultado, portanto, é que há déficit habitacional[2] e, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, em 2015, este correspondia a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades na área rural.[3]

Em São Paulo, a situação é um pouco mais grave. Além do fato de ser a maior metrópole brasileira, nas últimas décadas a cidade tem testemunhado um aumento nos custos de locação, principalmente para pessoas de baixa e moderada renda.

Uma das causas de referido aumento dos preços dos aluguéis dá-se pelo processo de gentrificação que vem acontecendo em algumas regiões. Bairros que até então abrigavam os mais diversos tipos de moradores e habitações acabam tendo sua dinâmica alterada pela chegada de novos comércios ou empreendimentos imobiliários que trazem consigo a valorização do local e afetam a população que vive ali, que precisa de mais dinheiro para continuar morando onde sempre morou – o que nem sempre é possível. Diante disso, a necessidade de habitações a um preço mais acessível é uma realidade na cidade.

Nesse diapasão, a falta de moradia acessível é um problema social brasileiro perceptível que chama a atenção. Essa realidade opõe-se ao quanto previsto na Constituição Federal, em especial no *caput* do artigo 6º, de ser a moradia um direito fundamental social.

E é nesse sentido que o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) busca atuar ao

---

[2] O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicilio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file. Acesso em: 15 jun. 18, às 0h36.

[3] Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file, p. 31. Acesso em: 15 jun. 2018. Acesso às 0h40.

estabelecer diretrizes para a política habitacional da cidade, priorizando o atendimento à população de baixa renda, reconhecendo o direito à moradia digna e a necessidade de promoção de moradia adequada e bem localizada.

O presente artigo, portanto, tem por objetivo analisar algumas estratégias adotadas pelo Município de São Paulo referente à moradia, em especial, a instituição do aluguel social, pois se revelam formas que a prefeitura encontrou para (i) manter o nível de desenvolvimento dos bairros, (ii) corrigir o déficit habitacional existente, e (iii) dar oportunidade aos moradores de permanecerem em seus bairros a um preço acessível.

O que se entende por gentrificação e como se dá a ocorrência deste fenômeno em São Paulo

A expressão *gentrificação* é tida como um conceito fundamental para o estudo das transformações experimentadas pelas cidades no mundo contemporâneo, sendo amplamente utilizada por pensadores das mais diversas áreas do conhecimento para explicar os influxos da vida urbana em nossos tempos.

Desde sua origem, como conceito nos anos 60, a maioria dos autores optou por diferenciar, especificar e categorizar os processos de *gentrificação* segundo sua localização (países desenvolvidos/sul global), seus fomentadores (investimento público, *sofisticação* urbana, imobiliárias, especuladores) e suas consequências (expulsão de residentes, *hipsterização* urbana, *recuperação* urbana).

A palavra deriva do substantivo inglês *gentry*, referindo-se a indivíduos ou grupos de *origem nobre*, *bem nascidos*, designando um processo de elitização de determinados espaços da cidade anteriormente caracterizados como áreas predominantemente populares.

O geógrafo Neil Smith, professor catedrático de geografia e antropologia de Nova York, foi o responsável por empregar a expressão *gentrification* sob uma perspectiva crítica, aplicando-a no contexto das relações entre a valorização imobiliária e a expulsão dos moradores originais nas experiências de renovação de áreas centrais. Esse fenômeno passou a ocorrer com frequência no fim dos anos 1970, em várias cidades do mundo, no âmbito dos processos de globalização e de transformação da gestão das cidades na era neoliberal, sendo os estudos do professor Neil Smith essenciais para compreendê-lo.[4]

[4] SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 21, p. 15 – 31, 2007. Disponível em: http://citrus.uspnet.usp.br/geousp/ojs – 2.2.4/index.php/geous p/article/view/268/ 140.

Smith diferencia três tipos básicos de *gentrificação*: a) promotores de moradia que compram uma determinada propriedade, reabilitam-na e a revendem com intenção de lucrar; b) particulares que compram uma propriedade e a reabilitam para nela viver; c) proprietários que reabilitam as moradias que possuem com a finalidade de alugá-las.[5] O autor analisa também o processo que se instaura nos bairros, observando seus períodos de crescimento, declínio e revitalização ou renovação potenciais, analisando os ciclos e as disputas econômicas que ocorrem entre os grupos sociais com a sequente mudança da paisagem, do custo de vida e serviços.[6]

Chama atenção a maneira como, dos anos 80 em diante, esse processo passou a ser identificado de forma maciça ao redor do mundo, sendo hoje um fenômeno bastante comum nas mais diversas cidades tanto dos países desenvolvidos como em desenvolvimento.

É comum, em alguns locais, utilização de termos como *revitalização* de determinadas áreas urbanas para velar um verdadeiro processo de *higienização*, *limpeza social*.

Pois bem. Em oposição à prática do planejamento urbano, surge a corrente pós-modernista da arquitetura e passa-se à execução de projetos urbanos fragmentados, perdendo força a visão do espaço como algo a ser construído com propósitos sociais, pensando as intervenções nos espaços urbanos de forma mais parcial ou pontual, de forma "independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente (...)".[7] Esse processo é concomitante à emergência do neoliberalismo como modelo econômico, provocando mudanças em muitas cidades que, diante de inúmeros fatores como a desindustrialização, o enxugamento da produção e a precarização do trabalho, a perda da capacidade de investimentos do setor público e o aumento do setor de serviços, financeiro, de consumo e de entretenimento vêm induzindo a certa mudança de visão nas práticas tradicionais, não só do Estado, mas de outros agentes interventores sobre o espaço urbano.[8]

---

5 BATALLER, Maria Alba Sargatal. O estudo da gentrificação. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (ISSN 1138-9796), Universidad de Barcelona – nº 228, 3 de mayo de 2000, com o título El estudio de la gentrificación. Tradução de Maurilio Lima Botelho (UFRRJ).

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

7 HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola. 1992, p. 69.

8 SANTOS, André da Rocha. Revitalização para quem? Política urbana e gentrificação no Centro de Santos. *Caderno Metropolitano*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 587-607, nov 2014. Disponível em: http://www.cadernos metropole.net/component/content/article/31/50-306.

Nesse contexto, com o surgimento de projetos coadunados com essa nova ideologia emergente, as *renovações* e *revitalizações* (e outros substantivos com o prefixo *re*) operadas no espaço urbano passaram a contemplar as camadas mais poderosas da sociedade e o grande poderio do mercado imobiliário, instalando um processo de elitização principalmente das áreas centrais, nas quais a oferta de serviços públicos e privados é de fácil acesso, bem como a maior facilidade de locomoção e mobilidade urbana, entre outras vantagens.[9]

Decorreu desse processo que, sobretudo nas grandes metrópoles, diversas áreas foram *revitalizadas* para que fossem utilizadas por grupos sociais de alta renda, gerando conflitos e expulsão dos moradores e usuários originais daquelas localidades, bem como o apagamento da história daquelas regiões urbanas, muitas vezes tradicionais e compostas por edifícios antigos, detendo valor histórico e cultural.

Dessa feita, o processo de *gentrificação* se mostra bastante interessante para os setores de investimento imobiliário, uma vez que as áreas *gentrificadas* tornam-se altamente valorizadas seja pelo valor do terreno, do imóvel ou do aluguel. Neste último caso, em se tratando de relação de inquilinato, verifica-se que a alta dos preços gera *expulsão* de moradores devido aos preços dos aluguéis mais altos, ou mesmo em razão da venda e demolição do imóvel alugado.

Os projetos de *revitalização* urbana, em muitos casos, tendem a focalizar os bairros mais centrais das cidades, devido às facilidades de acesso e por já contarem com uma complexa infraestrutura, ou locais com um rico patrimônio histórico e turístico. Dessa forma, ainda que em determinadas ocasiões o objetivo não seja beneficiar o capital especulativo, as obras acabam gerando por si só um processo semelhante à *gentrificação*, já que com a valorização do local, a população originária não consegue mais se manter ali.

O processo de *gentrificação* no Brasil, entretanto, não se assemelha totalmente ao ocorrido nos Estados Unidos e em alguns outros locais do mundo. A grande diferença diz respeito ao papel desempenhado pelo poder público aqui como condutor dos processos de *revitalização*, ao passo que nos Estados Unidos essa condução é mais comumente realizada por investidores privados.[10]

---

[9] Cf. Como a especulação imobiliária altera a cidade. Disponível em: http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0, EMI343342-17773,00-como+a+especulacao+imobiliaria+altera+a+cidade.html.

[10] Cf. BOTELHO, Tarcísio R. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luis. *Revista eure*, v. XXXI, n. 93, Santiago de Chile, agosto 2005, p. 56 e p. 115

No caso de São Paulo, por exemplo, em que pese tradicionalmente as periferias serem áreas mais pobres e os bairros centrais (ou pericentrais) serem mais ricos, é possível perceber a ocorrência desse fenômeno com maior frequência naqueles bairros centrais, que sofreram um abandono histórico das elites locais (assim como do Estado) ao longo da segunda metade do Século XX e acabaram sendo ocupados por classes mais populares.

Hoje, esses bairros frequentemente são ameaçados por propostas visando à *revitalização* e *requalificação* da região,[11] as quais pensadas tanto pelo Poder Público quanto pelo setor privado, quase que sempre deixando de levar em consideração essas classes mais populares que ali residem, o que acaba gerando um conflito entre Estado, mercado e classes populares.[12]

Corroborando com isso, escreve Fabio Raddi Uchoa:

> No caso de São Paulo, dos anos 1990 à atualidade, percebe-se um centro em vias de gentrificação, com uma série de elementos e pressupostos já consolidados, entre os quais: a) uma legislação urbana propícia aos especuladores imobiliários; b) investimentos do Governo do Estado e da Prefeitura em instituições e eventos culturais; c) o aumento dos conflitos, da vigilância policial e da criação de discursos higienizantes; d) a criação de uma "cidade revanchista" que, como indicado por Neil Smith (1996), reprime as minorias opositoras à gentrificação – como os moradores de rua, os químico-dependentes e os movimentos populares por moradia; e) bem como o engajamento de entidades civis e representantes das classes sociais prejudicadas, na resistência ante a transformação e ressignificação dos espaços em questão.[13]

Um exemplo claro disso foi a implementação da Operação Urbana Centro,[14] em prática desde 1997, por meio da qual diversos projetos visando à reativação do potencial cultural da área foram realizados, havendo a revalorização de edifícios públicos, bem como reaquecimento

---

[11] Operação Urbana Centro, que existe desde 1997 e inclui entre seus objetivos: a recuperação da área central da cidade, tornando-a novamente atraente para investimentos imobiliários, comerciais, turísticos e culturais.

[12] Cf. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Vainer; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único:* desmanchando Consenso. Petrópolis: Vozes, 3. ed., 2002.

[13] UCHÔA, Fabio Raddi. Espaços e Imagens da Gentrificação no Centro de São Paulo. *Revista Novos Olhares*, v. 3 n. 2. p. 47, 58. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/novos olhares/article/viewFile/90202/92910.

[14] Cf. Operação Urbana Centro. Available at: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-urbana-centro/. Access on: jun.14.2018.

do mercado imobiliário da região. O escopo de atuação da Operação abrange os chamados *centro novo* e *centro velho* e partes dos bairros do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia.

Além disso, houve vários outros projetos com esta mesma finalidade – *requalificação* da região central de São Paulo –, tais como a reforma da antiga Estação Julio Prestes originando a atual Sala São Paulo, o Projeto Nova Luz, que mais tarde foi revogado, e o mais recente deles Projeto Centro Novo (2017).[15]

O que se observa de maneira geral é que, quando se trata do fenômeno da gentrificação, há um *triunfo* dos interesses privados no espaço urbano, prevalecendo aqueles que possuem condições econômicas de desfrutar das garantias que o Estado deveria prover, como lazer e segurança, passando os direitos fundamentais a se tornarem ativos financeiros, mercadorias que podem ser arcadas pelos que são dotados de capacidade econômica. Todo o arcabouço valorativo que permeia as normas jurídicas sobre a política urbana é fragilizado quando os mecanismos de controle do espaço urbano se submetem de forma passiva aos interesses de mercado.

Moradia acessível: uma solução possível à gentrificação

Um dos meios para diminuir os efeitos negativos da *gentrificação* se dá pelo desenvolvimento de moradias acessíveis, de forma que o Poder Público, por meio dos Municípios, Estados e União, organizações sem fins lucrativos e desenvolvedores com fins lucrativos podem fornecer moradias acessíveis para famílias de baixa e média renda, construindo-as.

Entretanto, antes de se adentrar a discussão do assunto, importante esclarecer o que pode ser entendimento como moradia acessível.

Ao se falar em moradia acessível, tem-se que o custo desta, seja para sua aquisição ou aluguel, não pode ser excessivo. Isto é, não pode comprometer o orçamento do grupo familiar, e, também, deve permitir o acesso a outros direitos humanos, e.g., alimentação, educação, lazer etc. Igualmente, os gastos inerentes à moradia, como, por exemplo, luz, água e gás devem ser módicos.

Não existe um senso ou algo pré-fixado para dizer se determinada moradia pode ser considera como acessível ou não. Todavia, alguns

[15] Cf. Prefeitura recebe o projeto Centro Novo. Disponível em: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-recebe-o-projeto-centro-novo.

estudos internacionais apontam que se o gasto com ela excede 30% (trinta por cento) da renda familiar, esta não é considera acessível.[16] [17]

Pois bem. Esclarecida tal questão, tem-se que no Brasil, no que diz respeito especificamente ao Poder Público, com a extinção dos Bancos Nacionais de Habitação (BNHs), em 1986, o país viveu uma lacuna de políticas públicas de moradia que perdurou até o ano de 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Após esse período, o programa que até o ano de 2015 contratou quase 4 milhões de moradias[18] surgiu como uma alternativa anticíclica para a crise mundial de 2008, que, ironicamente, teve início com a explosão da bolha imobiliária nos Estados Unidos, tendo sido a pior crise já enfrentada por aquele setor na história norte-americana.

Ainda que o PMCMV tenha emergido mais como política econômica do que propriamente uma política habitacional, os números do programa impressionam por sua expressividade.

O índice de déficit habitacional quantitativo é um dado de extrema relevância para essa avaliação, podendo indicar de forma mais clara e objetiva o alcance das medidas públicas adotadas. Em pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, instituto mineiro que estuda o tema em parceria com o Ministério das Cidades, constatou-se que, mesmo com a grande produção de habitações encampada pelo governo federal, o déficit habitacional cresceu 10% entre 2011 e 2012 nas nove metrópoles monitoradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.[19] O estudo revela ainda que 5,8 milhões de famílias brasileiras carecem de habitação adequada, e que com o valor do aluguel cada vez mais caro, o direito fundamental à moradia tem sido dificultado, sobretudo nas grandes cidades.

Em São Paulo não é diferente. O déficit habitacional em 2018 chegou a 358 mil moradias. Além disso, enquanto faltam unidades populares, a cidade possui 1.385 imóveis ociosos, que estão abandonados,

---

16 What is affordable housing?. Disponível em: https://affordablehousingonline.com/what-is-affordable-housing. Acesso em: 7 jan. 2019.

17 What is affordable housing. *NYC Edition*. The Center for Urban Pedagogy. Disponível em: http://welcometocup.org/file_columns/0000/0011/cup-fullbook.pdf: Acesso em: 7 jan. 2019.

18 Informação disponível em: http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/em-sete-anos-minha-casaminha-vida-entrega-mais-de-1-000-casas-por-dia. Acesso em: 13 jun. 2018.

19 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil/2011-2012. Governo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559 – deficit-habitacional-2011-2012/file. Acesso em: 15 mar. 2016.

subtilizados ou terrenos sem edificações, principalmente na região central.[20]

Percebe-se, pois, com isso que a conta no final não fecha. A região central de São Paulo vem sofrendo com os efeitos da *gentrificação*. Há um alto índice de imóveis abandonados e ociosos nesta região e, ainda, há a questão do déficit habitacional desarrazoado.

Na cidade de São Paulo há um projeto de lei (PL nº 619/16)[21] visando à instituição do Plano Municipal de Habitação, que aponta diretrizes e metas mínimas para a produção de moradia na cidade, garante a gestão participativa e organiza os instrumento e fontes de financiamento habitacional, conforme determina o Plano Diretor. Infelizmente, este projeto está parado.

Outra alternativa, então, à questão do déficit habitacional está no Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014), que estabeleceu diretrizes para a política habitacional da cidade, priorizando o atendimento à população de baixa renda, reconhecendo o direito à moradia digna e a necessidade de promoção de moradia adequada e bem localizada. Com isso em mente, foram traçadas algumas estratégias no PDE referentes à moradia, sendo as principais: o estabelecimento de fontes de recursos permanentes para aquisição de terrenos bem localizados para a produção de HIS (Habitações de Interesse Social) e subsídios para programas habitacionais, bem como a criação da Cota de Solidariedade.

Não obstante, recentemente, a Prefeitura de São Paulo vem estudando e implementando a adoção do Aluguel Social, que consiste em um novo modelo de habitação social com investimento na construção de unidades habitacionais e revitalização de imóveis já existentes para aluguel subsidiado.

Habitação de Interesse Social (HIS)

O Plano Diretor Estratégico (PDE) consolidou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento de planejamento urbano e habitacional no município. Elas existem para garantir que a política habitacional consiga bons terrenos para a produção de novas Habitações

[20] Cf. Cidade de SP tem déficit de 358 mil moradias e 1.385 imóveis ociosos. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sp-tem-deficit-de-358-mil-moradias-e-1385-imoveis-ociosos.ghtml.

[21] PROJETO DE LEI 01-00619/2016 do Executivo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0619-2016.pdf.

de Interesse Social (HIS) e para que a regularização fundiária e urbanização de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais populares possam beneficiar os mais de 25% de habitantes da cidade que vivem nestes assentamentos precários e informais.

Há 4 categorias de ZEIS, sendo a ZEIS 3 a mais importante, para os fins do presente artigo, devido à sua localização prioritariamente em áreas centrais da cidade. Além disso, nas ZEIS 3 deve-se, conforme o caso, haver a recuperação de áreas urbanas deterioradas e aproveitamento de terrenos e edificações não utilizadas ou subutilizadas para a construção de novos empreendimentos com HIS, HMP ou atividades não residenciais.

Em 2002 o PDE definiu que HIS atenderia a população de 0 a 10 salários mínimos, mas com a valorização do salário mínimo nos últimos 10 anos, muita população que não precisaria estava recebendo o incentivo das HIS. Agora, segundo o novo PDE (2014), a nova faixa de renda estará em diálogo com o Programa Minha Casa Minha Vida e atenderá a população que ganha de 0 a 6 salários mínimos, sendo a Faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos.

Cota solidariedade

Adotada em muitas cidades, principalmente nos EUA, a Cota de Solidariedade é, no Brasil, um instrumento urbanístico que busca unir a produção de habitação de mercado à produção de habitação social, apresentando-se como uma ferramenta de diversificação social e criando vizinhanças mais plurais.

Essa ferramenta legal cria a possibilidade ou demanda que construtoras de empreendimentos residenciais separem uma determinada quantidade de unidades habitacionais construídas para habitação social, as quais serão vendidas para famílias de baixa renda. Assim, além de aumentar a oferta de habitação de baixo custo, esse instrumento permite a criação de residências acessíveis em regiões de crescimento imobiliário.

A cota solidária auxilia as administrações públicas a melhorar o acesso de moradores e trabalhadores de baixa renda às regiões mais estruturadas. Entre outros benefícios, essa medida facilita a contratação e manutenção de empregados em escritórios e empresas, pela maior proximidade ao local de trabalho e facilidade de acesso à rede de transporte local; evitando o surgimento de bairros homogêneos e fechados; permitindo o acesso dos mais pobres às infraestruturas urbanas

e gerando diversidade social, aumentando a segurança e a qualidade de vida dos moradores.

Esse instrumento se apresenta vantajoso por ser passível de aplicação em diferentes condições de mercado. Em comunidades sofrendo *gentrificação* a cota solidária é capaz de diminuir a saída de moradores de baixa renda e sua consequente mudança para áreas periféricas; já em novos bairros ou áreas em crescimento populacional ou construtivo, as unidades de cota solidária criam residências de baixo custo e previnem a geração de comunidades homogêneas, fechadas ou excluídas.

No caso de São Paulo, especificamente, a Cota de Solidariedade estabelece que todos os empreendimentos imobiliários com mais de 20 mil m² de área construída são obrigados a destinar o equivalente a 10% de sua área para Habitações de Interesse Social (HIS), que pode ser promovida no próprio empreendimento, em terrenos bem localizados ou através de repasse de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para fins de produção de Habitação de Interesse Social.[22]

Trata-se de minimizar o impacto urbano do próprio empreendimento, garantindo o bem mais difícil de obter, a TERRA em área *nobre* para a população trabalhadora mais pobre, e não compensações em dinheiro ou coisa que o valha, democratizando a cidade já na origem do processo de urbanização.

Aluguel social

O aluguel é uma realidade expressiva no cotidiano dos brasileiros, porém o instituto do inquilinato não é eixo prioritário nas políticas públicas de moradia, sendo também a legislação brasileira um modelo não intervencionista, em que os contratos e os preços têm eminentemente a presença da autonomia privada.

A política habitacional no Brasil nunca privilegiou a locação como uma possibilidade, isso porque o senso comum nunca tenha, de fato, distinguido o direito à propriedade do direito à moradia – o que torna a implementação do aluguel social deveras complicada no Brasil. A provisão de moradia digna ainda é concebida sob a ótica da aquisição e titularidade da propriedade.

---

[22] Cf. Um Plano para assegurar o direito à moradia digna para quem precisa. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-assegurar-o-direito-a-moradia-digna-para-quem-precisa/.

Apesar de ser um dos componentes básicos da atual política, optou-se pela propriedade da casa, e isso contribuiu para que as nossas cidades se esparramassem pela periferia, tornando-se entes ingovernáveis. O desejo da casa própria se tornou uma meta a ser conquistada por todos. Esse discurso hegemônico prevaleceu e ainda prevalece nos programas de habitação. Na verdade, a locação nunca foi entendida pelos governos, técnicos e os movimentos como solução para o déficit habitacional.[23]

Ocorre que, com os processos de *gentrificação* e a valorização dos terrenos e imóveis, e num contexto em que os direitos se tornam mercadorias, o acesso ao direito à moradia tem sido cada vez mais oneroso. Esse fenômeno afeta não apenas as relações de compra e venda, mas todas as demais relações imobiliárias, como a alta dos preços dos aluguéis, nos quais famílias de baixa renda chegam a comprometer 30% ou mais de seus rendimentos com moradia, i.e., pagamento de aluguel. Trata-se de um dado bastante relevante, apontando para uma possível alternativa estatal de auxílio às famílias pobres, que precisam habitar e não necessariamente de propriedade.

Essas famílias, sobretudo, encontram-se à margem da valorização imobiliária e seus preços, que variam segundo as leis de mercado, sofrendo o impacto negativo advindos das obras de valorização e revitalização realizadas pela iniciativa pública e privada. Essas questões apontam para a temática do aluguel social, que tem se apresentado uma alternativa viável para a questão do déficit habitacional.

Sobre o tema Luiz Kohara, Francisco Comaru e Carolina Ferro apontam alguns dos diversos pontos positivos desta medida:[24]

> A locação social constitui-se em uma das formas de manter a moradia fora do mercado e protegida do mesmo, assim como de assegurar o investimento publico para o interesse social no longo prazo. Uma vez que a moradia é pública e não poderá ser vendida, o investimento de recursos públicos na produção da moradia torna-se um investimento de caráter mais permanente, protegido das turbulências do mercado imobiliário que, em regiões sujeitas a grande valorização imobiliária, pode pressionar a população de baixa renda a vender ou repassar

[23] BALTRUSIS, Nelson; MOURAD Laila Nazem. *Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil*. Cad. CRH v. 27 n. 71 Salvador June/Aug. 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000200001.

[24] COMARU, Francisco; FERRO, Carolina; KOHARA, Luiz. Pela retomada dos programas de locação social. Disponível em: https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela – retomada-dosprogramas-de-locacao-social/. Acesso em: 20 mar. 2016.

> suas casas e se mudar para regiões mais baratas da cidade – processo conhecido como expulsão branca.

O próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em estudo realizado, aponta o aluguel social como meio a ajudar na redução do déficit habitacional no Brasil.[25] Inclusive, o próprio Plano Nacional de Habitação de 2009 (PlanHab) prevê, enquanto uma de suas linhas programáticas, a promoção da Locação Subsidiada de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas.[26] Veja:

> Visa constituir-se numa alternativa de acesso à moradia que permite mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência ou que, por sua condição de vulnerabilidade social, não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel.

A locação subsidiada, se realizada como prevista no PlanHab, em Centros Históricos e em Áreas Urbanas Consolidadas, pode se efetivar enquanto um eficaz instrumento de salvaguardar a realização da moradia adequada, conforme orientação do Comentário Geral nº 4, supracitado, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, uma vez que com a outorga de legitimidade do Estado, subsidiando a locação com a infraestrutura adequada e contra a ordem geográfica excludente dos nossos subúrbios, a moradia obedecerá aos requisitos de segurança da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural. Além disso, essa medida poderia garantir a função social da propriedade a muitos imóveis que hoje servem apenas à acumulação de valor da especulação imobiliária.

No caso do município de São Paulo, pode ser citado o Programa de Locação Social, pioneira no caso do Brasil. No Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH), havia a previsão de programas de melhoria de cortiços e de locação social, devendo este último subsidiar

---

[25] BLANCO, Andrés G; CIBILS, Vicente Fretes; MUÑOZ, Andrés F. Procura-se casa para alugar. Opções de política para a América Latina e Caribe. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

[26] BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Ministério das Cidades/Secretaria Geral de Habitação. Brasília, 2010. p. 155.

o aluguel de famílias sem condições econômicas de financiar suas moradias.[27]

Referido programa previa o aluguel, por meio da celebração de um contrato de locação social, de unidades habitacionais, novas ou reformadas, do poder público ou da iniciativa privada a preços mais baixos. Além disso, possuía como objetivo primário a ampliação da possibilidade de acesso à moradia para as classes de renda mais baixa.

No caso de São Paulo, toda gestão é feita pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), a qual coordena o programa, seleciona suas principais demandas e desenvolve o acompanhamento socioeducativo dos envolvidos. Ainda, ela é responsável por reavaliar o perfil dos beneficiários periodicamente para atualização dos valores dos subsídios, cabendo a ela a análise e aprovação da prestação de contas.

Por outro lado, a operação do programa é feita pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), envolvendo principalmente as atividades de elaboração do projeto, aquisição do imóvel, e obras necessárias (construção ou reforma e manutenção). Tal Companhia é responsável, ainda, pelos contratos de locação e pela administração do condomínio. Além disso, compete à COHAB calcular o valor do subsídio de cada beneficiário e executar o retorno mensal dos aluguéis ao FMH (Fundo Municipal de Habitação) e, por fim, prestar contas dos recursos utilizados no programa.

Por último, há a figura dos beneficiários, os quais devem cumprir as obrigações previstas no contrato de locação social.

O grande desafio do aluguel social, seja em São Paulo ou em alguma outra localidade, consiste na ruptura da ideologia de posse do imóvel (propriedade) em detrimento ao aluguel (moradia), bem como nas dificuldades de gestão dos imóveis por parte do poder público, como as despesas com condomínio, IPTU e taxas, o que abriria possibilidades, por exemplo, para a realização de parcerias público-privadas.

Conforme já dito, no caso da cidade de São Paulo, a partir do ano de 2001, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, o executivo municipal tomou a iniciativa de produzir habitação de interesse social no centro da cidade utilizando o aluguel social como alternativa. Assim, o município se mantinha na condição de proprietário dos imóveis, alugando-os a um baixo custo para famílias de baixa renda, dando início

[27] FORMICKI, Guilherme Rocha; IWAI, Danielle Naomi. *Locação Social em São Paulo*: análise das condições para uma virada na política habitacional do município. V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 4. 2018. Salvador, BA. Anais… Salvador: FAUFBA, v. 5, 2018.

ao Programa de Locação Social como forma de inclusão habitacional à população de baixa renda na região central.

A experiência paulistana foi pioneira no país e é a única a ter viabilizado empreendimentos para esta finalidade específica. Em que pese a abordagem limitada do direito à moradia como sinônimo de *teto*, o Programa foi interessante pelo fato de a locação social se dar nas áreas centrais da cidade, onde há maior oferta de serviços públicos e privados, maior facilidade de locomoção e maior acesso à cultura e lazer. Além disso, por ser uma região que sofre com os efeitos da *gentrificação*, a adoção dessa medida revela-se uma forma viável de manter os residentes locais no bairro, sem que tenham que ser deslocados involuntariamente.

Conclusão

Os efeitos negativos gerados pelo processo de gentrificação são reais e reclamam medidas urgentes de planejamento. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo se mostra um instrumento valioso, ao trazer estratégias reais e significativas de moradia, priorizando o atendimento à população de baixa renda, reconhecendo o direito à moradia digna e a necessidade de promoção de moradia adequada e bem localizada.

Assim, é urgente enfrentar o déficit habitacional e a Prefeitura de São Paulo tem-se mostrado preocupada com o assunto e buscado soluções alternativas para que esses moradores permaneçam em seus bairros de origem. Não obstante, medidas esparsas não resolvem o cerne da questão e, apesar de repetitivo, a instituição e cumprimento de um Plano Habitacional é o caminho para enfrentar a mudança de postura e olhar com relação à produção do espaço e frear a especulação imobiliária.

Referências

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único:* Desmanchando Consenso. Petrópolis: Vozes, 3. ed. 2002.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. *Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil*. Cad. CRH v. 27 n. 71 Salvador June/Aug. 2014.

BATALLER, Maria Alba Sargatal. *O estudo da gentrificação*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (ISSN 1138-9796), Universidad de Barcelona – n. 228, 3 de mayo de 2000, com o título El estudio de la gentrificación. Tradução de Maurilio Lima Botelho (UFRRJ).

BOTELHO, Tarcísio R. *Revitalização de centros urbanos no Brasil*: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. Revista eure, v. XXXI, n. 93, Santiago de Chile, agosto 2005, p. 56 e p. 115.

FORMICKI, Guilherme Rocha; IWAI, Danielle Naomi. *Locação Social em São Paulo*: análise das condições para uma virada na política habitacional do município. V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 4. 2018. Salvador, BA. Anais… Salvador: FAUFBA, v. 5, 2018

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.1992.

SANTOS, André da Rocha. Revitalização para quem? Política urbana e gentrificação no Centro de Santos. *Caderno Metropolitano*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 587-607, nov. 2014.

SMITH, Neil. *Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano*. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 21, p. 15-31, 2007.

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

UCHÔA, Fabio Raddi. *Espaços e Imagens da Gentrificação no Centro de São Paulo*. Revista Novos Olhares, v. 3 n. 2. p. 47, 58.

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

PIRES, Antonio Cecílio Moreira; ROSA, Igor Baden Powell Mendes. Gentrificação *vs* Moradia acessível: é possível ter mudanças reais e positivas em um bairro sem o deslocamento dos residentes de baixa renda? *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 253-268. ISBN 978-85-450-0705-0.

GENTRIFICATION VS. AFFORDABLE HOUSING: IS IT POSSIBLE TO HAVE REAL AND POSITIVE CHANGES IN A NEIGHBORHOOD WITHOUT LOW-INCOME RESIDENTS' DISPLACEMENT?

Antonio Cecílio Moreira Pires
Igor Baden Powell Mendes Rosa

Introduction

In the modern world, the population axis presented a significant change, so that the migrations from the countryside to the city were intense. And it is a fact that most of the world population lives in cities. According to UN data:[1]

> Today, 54 percent of the world's population lives in urban areas, a proportion that is expected to increase to 66 percent by 2050. Projections show that urbanization associated with world population growth could bring an additional 2.5 billion people for urbanized populations by 2050, with nearly 90 percent of growth centering on Asia and Africa, according to the new United Nations report.

This is not different in Brazil. Development was connected to industrialization, which began in the 1930s, with economic activities shifting from rural to urban areas. This intense urbanization process

[1] Relatorio da ONU Nova York, 10 de Julho – DESA, Traduzido e editado por UNRIC. Available at: http://www.unric.org/pt/actualidade/31537. Access on: jun.14.2018.

was not planned whatsoever, and the result therefore was disorderly growth and exclusionary cities.

On the other hand, the growing urban population demanded a safe housing policy that did not take place, worsening this scenario. The result, therefore, is that there is a housing deficit,[2] and according to data from the Joao Pinheiro Foundation, in 2015, it corresponded to 6,355 million households, of which 5,572 million, or 87.7%, are in urban areas, and 783 thousand units are in the rural area.[3]

In São Paulo, the situation is a little more serious. Besides being the largest Brazilian metropolis, in recent decades, the city has witnessed an increase in rental costs, especially for low and moderate income people.

One of the causes of such increase in rental prices is the process of gentrification that has been underway in some regions. Neighborhoods that housed the most diverse types of residents and dwellings end up having their dynamics changed by the arrival of new businesses or real estate developments that value the place and affect the population that lives there and needs more money to continue living where they have always lived, which is not always possible. Faced with this, the need for affordable housing is a reality in the city.

Thus, the lack of affordable housing is a perceived Brazilian social problem that needs attention. This reality is the opposite of what is established in the Federal Constitution, especially in the header of Section 6, which mentions housing as a fundamental social right.

In this sense, the Strategic Master Plan (PDE) of the Municipality of Sao Paulo (Municipal Law No. 16,050/2014) aims to establish guidelines for the city's housing policy, prioritizing service to the low-income population, recognizing the right to decent housing and the need to promote adequate and well-located housing.

---

[2] The concept of housing deficit used is directly linked to deficiencies in the housing stock. It encompasses those that cannot be inhabited due to the precariousness of the buildings or the wear and tear of the physical structure and which must therefore be restored. It also includes the need to increase the stock, due to forced family cohabitation (families intending to constitute a single-family home), low-income residents with difficulties paying rent in urban areas and those living in houses and apartments rented with great density. Also included in this item is housing in real estate and non-residential premises. The housing deficit can be understood, therefore, as a deficit due to stock replenishment and a deficit due to inventory increase. Available at: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file. Access on: jun.14.2018.

[3] Available at: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file, p. 31. Access on: jun.13.2018.

Therefore, the purpose of this paper is to analyze some strategies adopted by the Municipality of São Paulo regarding housing, especially the creation of a social rent, as they reveal ways the city has found to (i) maintain neighborhoods level of development, (ii) correcting the existing housing deficit, and (iii) giving residents the opportunity to remain in their neighborhoods at an affordable price.

What is gentrification and how does it happen in São Paulo

The term *gentrification* is a fundamental concept for the study of the changes experienced by cities in the modern world and is widely used by thinkers from different areas of knowledge to explain the influences of urban life in our times.

Since its origin, as a concept in the 1960s, most authors chose to differentiate, specify and categorize the gentrification processes according to their location (developed countries/global south), their developers (public investment, urban sophistication, real estate agencies, speculators) and their consequences (residents' expulsion, urban *hipsterization*, urban 'recovery').

The word comes from the English noun *gentry*, referring to individuals or groups of "noble origin", "well born", designating a process of *elitization* of certain spaces of the city formerly characterized as predominantly popular areas.

Neil Smith, a geography and anthropology professor in New York, firstly used the term gentrification in a critical perspective, applying it in the context of the relationship between real estate valuation and original residents' expulsion in the renovation of central areas in the city. This phenomenon began to happen frequently in the late 1970s in several cities around the world in the context of the processes of globalization and transformation of city management in the neoliberal era, and Professor Neil Smith's studies are essential to understand it.[4]

Smith differentiates three basic types of gentrification: (a) housing developers who buy a particular property, rehabilitate it and resell it for the purpose of profit; b) individuals who buy a property and

[4] SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 21, p. 15 – 31, 2007. Available at: http://citrus.uspnet.usp.br/geousp/ojs -2.2.4/index.php/geous p/article/view/268/140. Access on: jun.14.2018

rehabilitate it to live in it; c) owners who rehabilitate the houses they own for the purpose of renting them.[5] He also analyzes the process in neighborhoods, observing their periods of potential growth, decline and revitalization or renewal, analyzing the cycles and economic disputes that take place between social groups with the subsequent change of landscape, cost of living and services.[6]

It is noteworthy how this process began to be massively identified around the world from the 1980s onwards. Nowadays, it is a phenomenon quite common in the most diverse cities of both developed and developing countries.

It is common, in some places, to use the term "revitalization" of certain urban areas to ensure a true process of "sanitation", "social cleansing".

In opposition to the urban planning practice, the postmodernist architecture movement emerges and the execution of fragmented urban projects initiates. The perspective of space as something to be constructed with social purposes loses strengh, thinking about the interventions in urban spaces in a more partial way, or punctual in an "independent and autonomous way to be shaped by aesthetic objectives and principles that have no necessarily relation to any broad social objective (…)".[7] This process happens together with the emergence of neoliberalism as an economic model, making changes in many cities that, faced with countless factors such as deindustrialization, the production and job insecurity reduction, the loss of public sector investment capacity and the increase of the sector services, financial, consumer and entertainment, have induced a certain change of vision in traditional practices, not only of the State, but also of other intervening agents on the urban space.[8]

In this context, with the emergence of projects in tune with this new emerging ideology, "renovations" and "revitalizations" (and other nouns with the prefix "re") operated in urban space began to contemplate the most powerful strata of society and the great power

---

5 BATALLER, Maria Alba Sargatal. O estudo da gentrificação. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (ISSN 1138-9796), Universidad de Barcelona – nº 228, 3 de mayo de 2000, com o título El estudio de la gentrificación. Tradução de Maurilio Lima Botelho (UFRRJ).

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

7 HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola. 1992, p. 69.

8 SANTOS, André da Rocha. Revitalização para quem? Política urbana e gentrificação no Centro de Santos. *Caderno Metropolitano*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 587-607, nov. 2014. Available at: http://www.cadernos metropole.net/component/content/article/31/50-306. Access on: jun.10.2018

of the real estate market, installing a process of *elitization*, mainly in central areas, in which the public and private services offer is easily accessible, as well as the greater ease of locomotion and urban mobility, among other advantages.[9]

As a result of this process, mostly in large metropolises, several areas were revitalized to be used by high-income social groups, generating conflicts and expulsion of the inhabitants and original users of those localities, as well as the erasing of the history of those urban areas, often traditional and composed of old buildings with historical and cultural value.

Therefore, the gentrification process is very interesting for the real estate investment sectors, since the gentrified areas become highly valued either by the land value, the property, or the rent. As for the latter, in relation to tenancy, it is verified that the rise in prices generates "expulsion" of residents due to the higher prices of rents, or even because of the sale and demolition of the rented property.

Urban revitalization projects, in many cases, tend to focus on the most central districts of the cities, due to the accessibility facilities and since they already have a complex infrastructure, or places with a rich historical and tourist heritage. In view of that, although in certain occasions the objective is not to benefit the speculative capital, the works end up generating a process like gentrification, since with the valorization of the place, the original population can no longer stay there.

However, the gentrification process in Brazil does not totally resemble what happened in the United States and some other places in the world. The great difference concerns the role played by the public power as the driver of the revitalization processes, whereas in the United States this conduct is more commonly carried out by private investors.[10]

In Sao Paulo, for instance, despite the fact suburb areas are traditionally poorer areas and the central (or pericentral) districts are richer, it is possible to notice the occurrence of this phenomenon more frequently in those central districts that have suffered a historical neglect of the local elites (as well as of the State) throughout the second half of the 20th century and ended up occupied by more popular classes.

---

[9] Cf. Como a especulação imobiliária altera a cidade. Available at: http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI343342-17773,00-como+a+especulacao+imobiliaria+altera+a+cidade.html. Access on: jun.14.2018.

[10] Cf. BOTELHO, Tarcísio R. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luis. *Revista eure*, v. XXXI, n. 93, Santiago de Chile, agosto 2005, p. 56 e p. 115

Today, these neighborhoods are often threatened by proposals aimed at the "revitalization" and "requalification" of the region,[11] thought by both the Government and the private sector, almost always failing to consider these more popular classes that live there, which ends up generating a conflict between State, market and popular classes.[12]

Confirming that fact, Fabio Raddi Uchoa writes:

> In the case of São Paulo, since the 1990s to the present day, one can see a center in the process of gentrification, with a series of already consolidated elements and assumptions, among which: a) urban legislation favorable to real estate speculators; b) investments by the State Government and the City Hall in cultural institutions and events; c) increased conflicts, police surveillance and the creation of hygienic speeches; d) the creation of a "revanchist city" which, as indicated by Neil Smith (1996), represses the gentrification-opposing minorities – such as homeless, chemist-dependent, and popular housing movements; e) as well as the engagement of civil entities and representatives of disadvantaged social classes, the resistance to the transformation and re-signification of the spaces in question.[13]

A clear example has been the implementation of Urbano Centro Operation,[14] in practice since 1997, through which several projects aimed at reactivating the cultural potential of the area were carried out, with the revaluation of public buildings as well as re-heating of the real estate market of the region. The Operation's scope covers the so-called "new center" and "old center" and parts of the neighborhoods of Glicério, Bras, Bexiga, Vila Buarque and Santa Ifigênia.

Besides that, there were several other projects with this same purpose – "requalification" of São Paulo central region – such as the renovation of the former Julio Prestes Station originating the current

---

[11] Urban Operation Centro, which exists since 1997 and includes among its objectives: the recovery of the central area of the city, making it again attractive for real estate, commercial, tourist and cultural investments.

[12] Cf. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICAT, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consenso.* Petrópolis: Vozes, 3. ed. 2002.

[13] UCHÔA, Fabio Raddi. Espaços e Imagens da Gentrificação no Centro de São Paulo. *Revista Novos Olhares* – v. 3 n. 2. p. 47, 58. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/novos olhares/article/viewFile/90202/92910.

[14] Cf. Operação Urbana Centro. Available at: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-urbana-centro/. Access on: jun.14.2018.

'Sala São Paulo', the Nova Luz Project, which was later extinct, and the most recent of Centro Novo Project (2017).[15]

What is generally observed is that when it comes to the phenomenon of gentrification, there is a "triumph" of private interests in the urban space, prevailing those who have the economic conditions to enjoy the guarantees that the State should provide, such as leisure and security, a situation in which the fundamental rights become financial assets, goods that can be entertained by those who are endowed with economic capacity. The whole value framework that permeates the legal norms on urban politics is weakened when the mechanisms of control of urban space passively submit to market interests.

Affordable housing: a possible solution to gentrification

One of the possibilities to reduce the negative effects of gentrification is through the development of affordable housing, so that the Public Power, through the Municipalities, States and the Federation, non-profit organizations and for-profit developers can provide affordable housing to low and middle income families by building those houses.

However, before delving into such discussion, it is important to clarify what can be understood as accessible housing.

When talking about accessible housing, one has to realize that its cost, whether for the unit acquisition or rent, cannot be excessive. That is, it cannot compromise the family income, and it should also allow them to access other human rights, eg food, education, leisure, etc. In a similar way, housing costs, such as electricity, water and gas, should be modest.

There is no common sense or something pre-fixed to determine whether a unit should be considered as accessible or not. However, some international studies indicate that if housing expenses exceed 30% out of the family income, this is not an affordable unit.[16] [17]

Having clarified such subject; in Brazil, concerning the Public Entity, with the extinction of National Housing Banks (BNHs), in 1986, the country experienced a lack of public housing policies that lasted

[15] Cf. Prefeitura recebe o projeto Centro Novo. Available at: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-recebe-o-projeto-centro-novo. Access on: jun.14.2018.

[16] What is affordable housing?. Disponível em: https://affordablehousingonline.com/what-is-affordable-housing. Acesso em: 7 jan. 2019.

[17] What is affordable housing. NYC Edition. The Center for Urban Pedagogy. Disponível em: http://welcometocup.org/file_columns/0000/0011/cup-fullbook.pdf. Acesso em: 7 jan. 2019.

until 2009, with the Minha Casa Minha Vida Program [My Home My Life Program in free translation] (PMCMV). After this period, the program that had hired nearly 4 million homes by 2015[18] emerged as a countercyclical alternative to the 2008 global crisis, which ironically began with the bursting of the housing bubble in the United States, which was the worst crisis ever faced by that sector in the American history.

Although the PMCMV has emerged more as an economic policy than a housing policy itself, the numbers of the program impress with its expressiveness.

The index of quantitative housing deficit is extremely relevant for this evaluation and indicates in a clearer and objective way the reach of the public measures adopted. In a survey carried out by the João Pinheiro Foundation, a mining institute that studies the subject in partnership with the Ministry of Cities, it was found that, even with the large production of housing by the federal government, the housing deficit grew 10% between 2011 and 2012 in nine metropolises monitored by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE).[19] The study also reveals that 5.8 million Brazilian families lack adequate housing, and that with the value of rent increasingly expensive, the fundamental right to housing has been hampered, especially in large cities.

The situation in Sao Paulo is not different. The housing deficit in 2018 reached 358 thousand homes. In addition, while lacking popular units, the city has 1,385 idle properties, which are abandoned, subtilized or land without buildings, mainly in the central region.[20]

It is noticeable therefore that the account at the end does not match. The central region of Sao Paulo has suffered from the effects of gentrification, there is a high index of abandoned and idle properties in this region, and there is also a question of the unreasonable housing deficit.

There is this bill (PL No. 619/16)[21] in Sao Paulo aimed at establishing the Municipal Housing Plan, which sets out guidelines and minimum

---

18 Available at: http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/em-sete-anos-minha-casaminha-vida-entrega-mais-de-1-000-casas-por-dia. Access on: jun.13.2018.

19 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil/2011-2012. Governo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Available at: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file. Access on: jun.13.2018.

20 Cf. Cidade de SP tem déficit de 358 mil moradias e 1.385 imóveis ociosos. Available at: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sp-tem-deficit-de-358-mil-moradias-e-1385-imoveis-ociosos.ghtml. Access on: jun.10.2018.

21 PROJETO DE LEI 01-00619/2016 do Executivo. Available at: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0619-2016.pdf. Access on: jun.10.2018.

targets for housing production in the city, guarantees participatory management and organizes the instruments and sources of housing financing as determined by the Master Plan. Unfortunately, this project is stalled.

Another alternative, then, to the issue of the housing deficit can be found in the Strategic Master Plan (PDE) of the Municipality of São Paulo (Municipal Law nº 16.050/ 2014), which established guidelines for the city's housing policy, prioritizing the service to the low-income population, recognizing the right to decent housing and the need to promote adequate and well-located housing. Having this in mind, some strategies were outlined in the PDE regarding housing, the main ones being: the establishment of permanent sources of resources for the acquisition of well-located land to produce HIS (Social Interest Housing) and subsidies for housing programs such as the creation of the Solidarity Quota.

However, recently, the City of Sao Paulo has been studying the adoption and implementation of Social Rent, which consists of a new model of social housing with investment in the construction of housing units and revitalization of existing properties for subsidized rent.

Social Interest Housing (HIS)

The Strategic Master Plan (PDE) consolidated the Social Interest Special Zones (ZEIS) as an instrument for urban and housing planning in the municipality. They exist to ensure that housing policy achieves good land to produce new social interest housing (HIS) and that land regularization and urbanization of favelas, irregular lots and housing developments can benefit the more than 25% living in these precarious and informal settlements.

There are 4 categories of ZEIS, with ZEIS 3 being the most important, for the purposes of this article, due to its location primarily in central areas of the city. In addition, ZEIS 3 should, depending on the case, recover the deteriorated urban areas and use of unused or underutilized land and buildings for the construction of new projects with HIS, HMP or non-residential activities.

In 2002 the PDE defined that HIS would meet the population from 0 to 10 minimum wages, but with the valorization of the minimum wage in the last 10 years, many populations that did not need was receiving the HIS incentive. Now, according to the new PDE (2014), the new income bracket will be in dialogue with the Minha Casa e Minha Vida

Program and will serve the population that earns from 0 to 6 minimum wages, with Band 1 being from 0 to 3 minimum wages.

Solidarity Quota

Adopted in many cities, mainly in the USA, the Solidarity Quota is, in Brazil, an urbanistic instrument that seeks to link the production of market housing to the production of social housing as a tool for social diversification and to create more plural neighborhoods.

This legal tool creates the possibility or demand that builders of residential developments separate a certain amount of housing units built for social housing, to be sold to low-income families. In this way, besides increasing the supply of low-cost housing, this instrument allows the creation of affordable housing in real estate growth regions.

The solidarity quota helps public administrations to improve the access of residents and low-income workers to more structured regions. Among other benefits, this measure facilitates the hiring and maintenance of employees in offices and companies, by the greater proximity to the workplace and ease of access to the local transportation network; It avoids the emergence of homogeneous and closed neighborhoods; It allows access of the poorest to urban infrastructures and generates social diversity, increasing the security and quality of life of the residents.

This instrument is advantageous because it can be applied in different market conditions. In communities that suffer with the gentrification, the solidarity quota can reduce the output of low-income residents and their consequent change to peripheral areas; In new neighborhoods or areas in populational or constructive growth, the solidarity units create low-cost houses and prevent the generation of homogeneous communities, closed or excluded.

As is the case in São Paulo, specifically, the Solidarity Quota establishes that all real estate developments with more than 20 thousand square meters of built area are required to allocate the equivalent of 10% of their area to Social Interest Housing (HIS), which may be promoted in the own enterprise, in well-located lands or through transfer of resources to FUNDURB for the purpose of producing Social Interest Housing.[22]

[22] Cf. Um Plano para assegurar o direito à moradia digna para quem precisa. Available at: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-assegurar-o-direito-a-moradia-digna-para-quem-precisa/. Access on: jun.14.2018.

It is a question of minimizing the urban impact of the enterprise itself, guaranteeing the most difficult asset to obtain, the Land in a "noble" area for the poorest working population, and not compensation in money or anything that is worth it, democratizing the city already in the origin of the urbanization process.

Social housing rent

Rent is an expressive reality in the daily life of Brazilians, but the tenancy norms are not a priority in public housing policies, and Brazilian legislation is also a non-interventionist model, where contracts and prices have eminently the presence of private autonomy.

Housing policy in Brazil has never prioritized leasing as a possibility, and this is because common sense has never really distinguished the right to property from the right to housing – which makes the implementation of social rent very complicated in Brazil. The provision of decent housing is still conceived from the perspective of property acquisition and ownership.

Although it is one of the basic components of the current policy, it was opted for the ownership of the house, and this contributed to our cities spreading over the periphery, becoming ungovernable entities. The desire to have their own houses has become a goal to all. This hegemonic talk prevailed and still prevails in housing programs. In fact, leasing has never been understood by governments, technicians and movements as a solution to the housing deficit.[23]

However, with processes of gentrification and land and real estate valorization, and in a context where rights become commodities, access to the right to housing has been increasingly onerous. This phenomenon affects not only the buying and selling relationships, but all other real estate relationships, such as the rise in rental prices, in which low-income families even commit 30% or more of their income to rental payments. This is a very relevant fact, pointing to a possible state alternative of aid to poor families, who need to inhabit and not necessarily own property.

Above all, these families are on the edges of real estate valuation and their prices, which vary according to the laws of the market, suffering

[23] BALTRUSIS, Nelson; MOURAD Laila Nazem. Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil. *Cad. CRH* v. 27 n. 71 Salvador June/Aug. 2014. Available at: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000200001. Access on: jun.12.2107.

the negative impact of the valorization and revitalization works carried out by the public and private initiative. These questions point to the issue of social rent, which has been presented as a viable alternative to the housing deficit issue.

On this subject, Luiz Kohara, Francisco Comaru and Carolina Ferro point out some of the many positive aspects of this measure:[24]

> Social housing rent is one of the ways to keep housing out of the market and protected from it, as well as ensuring public investment for social interest in the long term. Since the housing is public and cannot be sold, the investment of public resources in the production of housing becomes a more permanent investment, protected from the turbulence of the real estate market that, in regions subject to great real estate valuation, can press the low-income population to sell or repass their homes and move to cheaper regions of the city – a process known as white expulsion.

In one study, the Inter-American Development Bank (IDB) points to social housing rent as a mean to help reduce the housing deficit in Brazil.[25] In addition, the Housing National Plan from 2009 (PlanHab) includes, as one of its program lines, the promotion of the Subsidized Rental of Housing Units in Historical Centers and Consolidated Urban Areas.[26] See below:

> It aims to be an alternative of access to housing that allows space mobility of beneficiaries who need to change their places of residence or who, because of their social vulnerability, cannot be held responsible for the ownership of a property.

Social housing rent, if carried out as established in PlanHab, in Historical Centers and in Consolidated Urban Areas, may be effective as an effective instrument to safeguard the adequate housing, as outlined in General Comment No. 4 from the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations, since with the granting of legitimacy of the State, subsidizing the lease with adequate infrastructure

---

[24] COMARU, Francisco; FERRO, Carolina; KOHARA, Luiz. *Pela retomada dos programas de locação social*. Available at: https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela-retomada-dosprogramas-de-locacao-social/. Access on: jun.12.2018.

[25] BLANCO, Andrés G; CIBILS, Vicente Fretes; MUÑOZ, Andrés F. Procura-se casa para alugar. Opções de política para a América Latina e Caribe. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Available at: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6426/FMM%20MG%20Procura-se%20casa%20para%20alugar.pdf. Access on: jun.14.2018.

[26] BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Ministério das Cidades/Secretaria Geral de Habitação. Brasíla, 2010. p. 155.

and against the geographic order excluding our suburbs, the dwelling will obey the security requirements of the possession; availability of services, materials, facilities and infrastructure; economy; habitability; accessibility; location and cultural appropriateness. Furthermore, this measure could guarantee the social function of property to many real estates that today only serve to accumulate the value of real estate speculation.

In the case of São Paulo city, the Social Leasing Program, a pioneer in Brazil, is worthy of mention. In the Municipal Housing Plan of São Paulo (PMH), there were plans to improve tenement and social lease programs, and the latter should subsidize the rental of families with no economic conditions to finance their housing.[27]

This program offers housing rentals, by signing a social lease contract, of housing units, new or retired, from the public entity or the private initiative at lower prices. In addition, the primary objective is to increase the possibility of access to housing for lower income families.

In São Paulo city, all management is done by the Municipal Housing Department (SEHAB), which coordinates the program, selects its main demands and develops the socio-educational accompaniment of those involved. Furthermore, it is responsible for reassessing the profile of the beneficiaries periodically to update the amounts of the subsidies, and it is up to SEHAB the analysis and approval of the accounts.

On the other hand, the program operation is carried out by the Metropolitan Housing Company of São Paulo (COHAB), mainly involving the activities of project design, property acquisition, and necessary works (construction or renovation and maintenance). This company is also responsible for the lease agreements and the condominium administration. In addition, this Company is responsible to calculate the amount of the subsidy of each beneficiary and to execute the monthly return of the rents to the Municipal Housing Fund and, finally, to account for the resources used in the program.

Finally, there is the figure of the beneficiaries, who must fulfill the obligations established in the lease agreement.

The major challenge of this proposal, though, whether in São Paulo or anywhere else, consists in the rupture of the ideology of property ownership to the detriment of rent (housing), as well as in

[27] FORMICKI, Guilherme Rocha; IWAI, Danielle Naomi. *Locação Social em São Paulo*: análise das condições para uma virada na política habitacional do município. V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 4, 2018. Salvador, BA. Anais… Salvador: FAUFBA, v. 5, 2018.

the difficulties of management of the real estate by the public power, such as condominium expenses, IPTU and fees, which would open possibilities, for example, for public-private partnerships.

In the case of Sao Paulo city, since 2001, during the management of Marta Suplicy, the municipal executive took the initiative to produce social interest housing in the city center using social rent as an alternative. Thus, the municipality remained as owner of the properties, renting them at a low cost to low-income families, starting the Social Rental Program as a form of housing inclusion for the low-income population in the central region.

Sao Paulo experience was a pioneer in the country and is the only one to have made entrepreneurs feasible for this specific purpose. Despite the limited approach to the right to housing as a synonym of "roof", the Program was interesting because social leasing took place in the central areas of the city, where there is a greater offer of public and private services, greater ease of transportation and greater access to culture and leisure. In addition, because it is a region suffering from the effects of gentrification, the adoption of this measure proves to be a viable way of keeping residents in the neighborhood without having to be involuntarily displaced.

Conclusion

The negative effects generated by the gentrification process are real and calls out for urgent planning measures. The Strategic Master Plan of São Paulo (PDE) is a valuable tool to promote real and meaningful housing strategies, prioritizing the low-income population, recognizing the right to decent housing and the need to promote adequate and well-located housing.

Therefore, it is urgent to face the housing deficit in São Paulo. The City hall has been concerned about the subject and sought alternative solutions for these residents to remain in their neighborhoods of origin. Nevertheless, sparse measures do not solve the core matter and, although repetitive, the institution of a Housing Plan is the way to face the change of posture and to look with respect to the production of space and to curb real estate speculation.

References

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único:* Desmanchando Consenso. Petrópolis: Vozes, 3. ed. 2002.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. *Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil*. Cad. CRH v.27 n.71 Salvador June/Aug. 2014.

BATALLER, Maria Alba Sargatal. *O estudo da gentrificação*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (ISSN 1138-9796), Universidad de Barcelona – n. 228, 3 de mayo de 2000, com o título El estudio de la gentrificación. Tradução de Maurilio Lima Botelho (UFRRJ).

BOTELHO, Tarcísio R. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. *Revista eure*, v. XXXI, n. 93, Santiago de Chile, agosto 2005, p. 56 e p. 115.

FORMICKI, Guilherme Rocha; IWAI, Danielle Naomi. *Locação Social em São Paulo*: análise das condições para uma virada na política habitacional do município. V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 4. 2018. Salvador, BA. Anais… Salvador: FAUFBA, v. 5, 2018

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.1992.

SANTOS, André da Rocha. Revitalização para quem? Política urbana e gentrificação no Centro de Santos. *Caderno Metropolitano*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 587-607, nov. 2014.

SMITH, Neil. *Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano*. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 21, p. 15-31, 2007.

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

UCHÔA, Fabio Raddi. Espaços e Imagens da Gentrificação no Centro de São Paulo. *Revista Novos Olhares*, v. 3 n. 2. p. 47, 58.

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

PIRES, Antonio Cecílio Moreira; ROSA, Igor Baden Powell Mendes. Gentrification vs. Affordable housing: is it possible to have real and positive changes in a neighborhood without low-income residents' displacement? *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 269-283. ISBN 978-85-450-0705-0.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E OS COMPROMISSOS EM ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA ASSUMIDOS PELO BRASIL EM SUA iNDC: AVANÇOS OU RETROCESSOS?

Mariana Mencio
Debora Sotto

Introdução

A Lei Federal nº 13.465, editada em 2007, alterou radicalmente o regime da regularização fundiária no Brasil, promovendo uma simplificação excessiva do processo de regularização fundiária urbana, anteriormente regulamentado pela Lei Federal nº 11.977/2009, suprimindo etapas de licenciamento ambiental e urbanístico com prejuízo à gestão democrática e à participação popular, colocando em risco, no caso dos assentamentos localizados em áreas de preservação permanente, as relevantes funções ecológicas desempenhadas pelas APPs, sobretudo no equilíbrio do clima. Neste contexto, o presente estudo busca avaliar se essas modificações legislativas foram ou não capazes de promover a garantia do direito social à moradia das populações de baixa renda que ocupam áreas ambientalmente sensíveis sem descuidar da proteção das áreas de preservação permanente, essencial ao cumprimento de compromissos internacionais climáticos assumidos pelo Brasil sob o Acordo de Paris.

1 A iNDC Brasileira e as ações nacionais, regionais e locais de mitigação

O Brasil é signatário tanto da Convenção-quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima, ratificada em 1995, quanto do Protocolo de Quioto, ratificado em 2002, e do Acordo de Paris, ratificado em 2016.

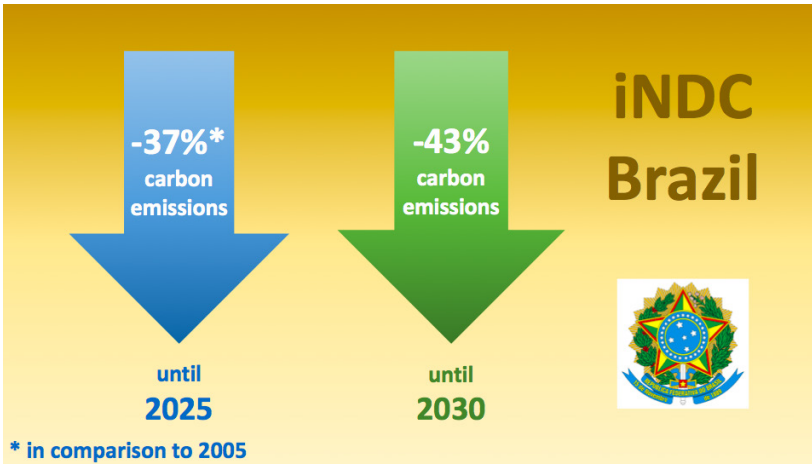
Visando a estruturar os esforços nacionais no enfrentamento das mudanças climáticas, foi editada no ano de 2009 a Lei Federal nº 12.187/2009 estruturando a Política Nacional para a Mudança do Clima (PNMC), por meio do estabelecimento de objetivos, princípios, diretrizes e eixos de ação. Em consonância com o sistema constitucional de repartição de competências entre os entes federativos, em que as competências ambientais são comuns à União, Distrito Federal, Estados e Municípios, a PNMC estimula a edição de políticas climáticas próprias tanto em âmbito estadual quanto em âmbito municipal, de acordo com os peculiares interesses de cada ente federativo.

Em sua iNDC, o Governo brasileiro assumiu o compromisso de reduzir as emissões totais de carbono, em 37% até o ano de 2025, em comparação ao ano de 2005, com a meta complementar voluntária de chegar à redução de 43% das emissões até 2030. Também foram assumidos compromissos no âmbito da adaptação climática, como examinaremos a seguir.

De acordo com o Inventário Nacional de Emissões elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicações para o ano de 2015, as emissões brasileiras somavam um total de 1.368.000 Gigatoneladas de CO_2. Os setores responsáveis pela maior proporção das emissões são, em primeiro lugar, o setor de Energia, com 33% das emissões, seguido pelo Setor de Agricultura, com 31% e pelo Setor de Uso do Solo, com 24% do total das emissões. Os dois últimos setores, relativos a processos industriais e resíduos, respondem, respectivamente, por 7 e 5% do total das emissões nacionais.

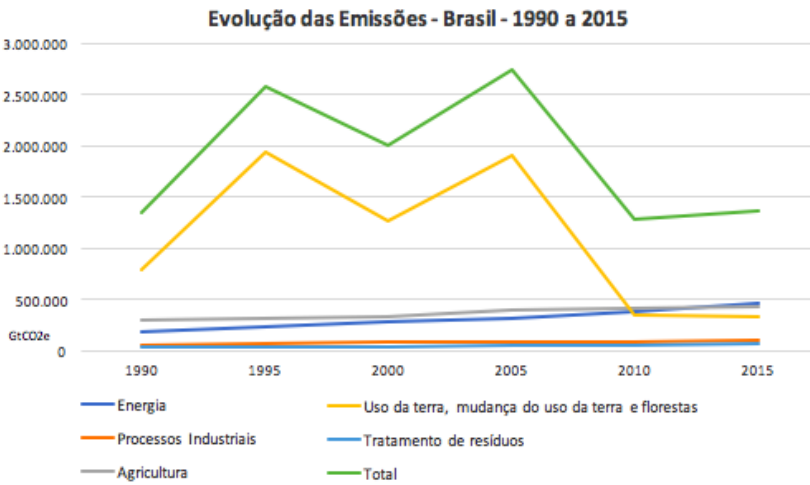
O exame da evolução das emissões nacionais no período de 1990 a 2015 permite depreender que os setores de Uso do Solo e Agricultura são estratégicos para o cumprimento das metas de mitigação assumidas pelo Governo brasileiro em sua iNDC. Ambos os setores experimentaram altas relativas importantes nos períodos entre 1990 e 1995 e entre 2000 e 2005, seguidas por quedas importantes nos períodos intermediários, entre 1995 e 2000 e entre 2005 e 2010, associadas ao empenho governamental em controlar o desmatamento, sobretudo na Floresta Amazônica. Ou seja, o controle do desmatamento é crucial para o cumprimento da iNDC brasileira, uma vez que se apresenta como a principal causa de redução de emissões em anos recentes.

Figura 1 – iNDC – Brasil



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2016).

Figura 2 – Evolução das emissões nacionais de 1990 a 2015



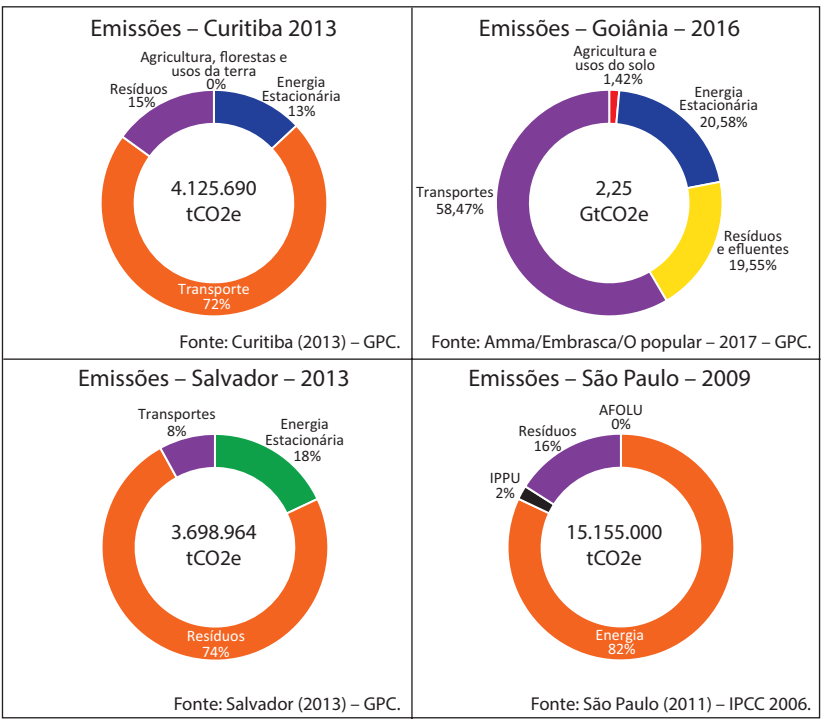
Fonte: MCTIC (2018).

Considerando a repartição das competências ambientais entre os entes federativos, o cumprimento da iNDC Nacional depende do engajamento dos Estados e dos Municípios pela preservação das florestas e áreas de preservação ambiental em geral, não obstante o

Setor de Agricultura, Florestas e Uso do Solo tenha uma participação relativamente pequena nas emissões de gases com efeito estufa em âmbito local.

O exame dos inventários de emissões das cidades de Curitiba, Goiânia, Salvador e São Paulo ilustra um pouco essa situação. Em que pese a disparidade de metodologias utilizadas (GPC e IPCC 2006), é possível observar em todas as quatro cidades o mesmo padrão, também observado mundialmente, de que os Setores de Transporte e Energia Estacionária são os que mais contribuem para as emissões de GEE, seguidos pelo Setor Resíduos. A contribuição do setor de Agricultura e Uso do Solo nas quatro cidades é praticamente insignificante.

Figura 3 – Inventários de emissões locais – Curitiba, Goiânia, Salvador e São Paulo



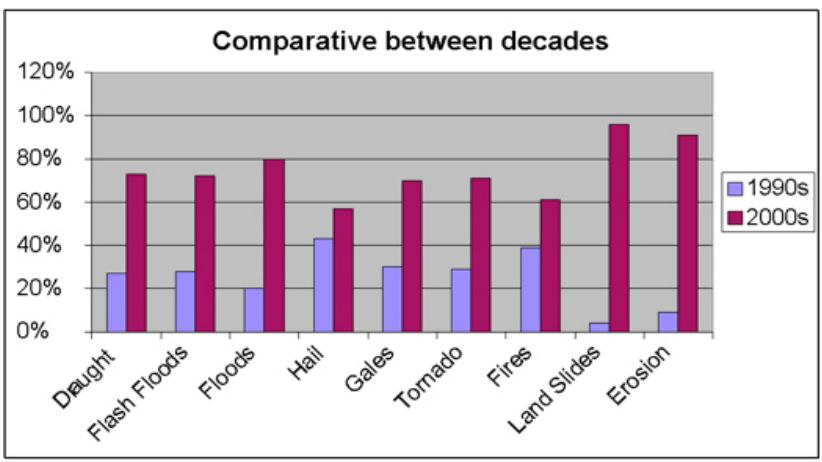
2 As cidades e o Plano Nacional de Adaptação: aspectos gerais

Formalizado com fundamento na PNMC por meio da Portaria nº 150/2016, o Plano Nacional de Adaptação brasileiro (PNA) visa a promover a gestão e a redução dos riscos climáticos, orientando a expansão e disseminação do conhecimento em adaptação, promovendo a cooperação e a coordenação entre os setores público e privado e identificando e propondo medidas de adaptação para 11 setores estratégicos: indústria, grupos sociais vulneráveis, água, saúde, infraestrutura, zonas costeiras, segurança alimentar, agricultura, biodiversidade, desastres e cidades.

Reconheceu, assim, o PNA o papel central desempenhado pelas cidades brasileiras em termos de adaptação climática.

Estima-se que, até o final do século XXI, o Brasil experimentará um aumento médio de temperatura de 2 a 4 graus Celsius. Nesse panorama, os riscos urbanos sócio-ambientais tendem a crescer significativamente, sobretudo em razão dos impactos dos eventos climáticos extremos que já se fazem observar nas cidades brasileiras: chuvas intensas, inundações, enxurradas, escorregamentos, ondas de calor, secas, *stress* hídrico, etc. A esse respeito, o exame dos dados contidos no Atlas Brasileiro de Desastres (2013) indica que houve aumento significativo nas ocorrências de todas as modalidades de desastres naturais da década de 1990 para a primeira década do século XXI.

Figura 4 – Comparativo entre décadas
Ocorrência de desastres naturais



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2013).

3 O papel estratégico da regularização dos assentamentos informais urbanos no PNA

No ambiente urbano, a população mais vulnerável aos impactos negativos dos eventos climáticos extremos são os habitantes de assentamentos informais. Estes se apresentam em sua maioria, mas não exclusivamente, como produtos das agudas iniquidades socioespaciais das cidades brasileiras, decorrentes das deficiências do planejamento urbano, da expansão urbana desordenada, do significativo déficit habitacional, da provisão desigual de moradias, infraestrutura e serviços urbanos e das desigualdades socioeconômicas típicas da sociedade brasileira.

Segundo o último censo populacional do IBGE (2010), são 6.329 assentamentos subnormais distribuídos pelas cidades em todo o Brasil, somando cerca de 11.500.000 habitantes. Classificam-se como assentamentos subnormais, para fins do censo populacional, a posse e urbanização irregulares, a precariedade dos serviços urbanos disponíveis e o número mínimo de 51 unidades habitacionais.

De maneira afinada a essa realidade, o artigo 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade elegeu a promoção da regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda como uma das diretrizes da política urbana brasileira, como forma de diminuir as desigualdades e combater a segregação socioespacial urbana.

Os assentamentos informais de *baixa renda* são mais vulneráveis à ocorrência de eventos climáticos extremos porque se localizam frequentemente em áreas de alto risco, suscetíveis a enchentes, escorregamentos ou localizadas em fundos de vale, além de não disporem da infraestrutura e serviços adequados.

É importante observar, a esse respeito, que os assentamentos informais são integrados, em sua maioria, por famílias de baixa renda, mas também integram essa condição ocupações habitadas por famílias de alta e altíssima renda, sobretudo na zona costeira.

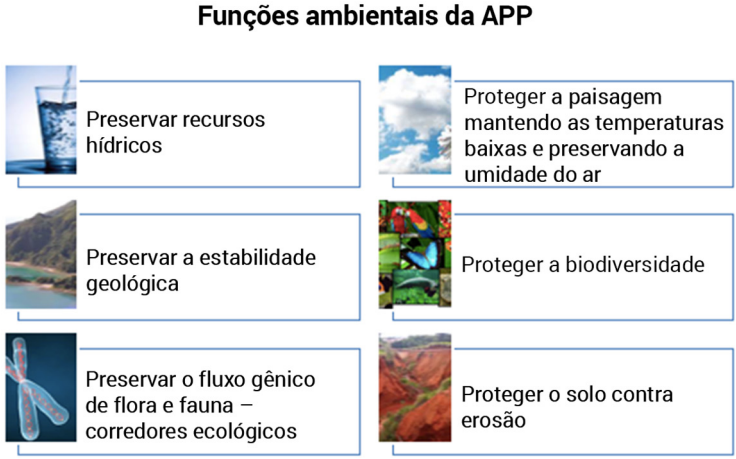
Nesse contexto, a Política Nacional de Adaptação busca estimular a introdução de medidas de adaptação climática no planejamento e gestão urbanos, fomentando a implementação de ações baseadas no princípio do *não arrependimento*, focadas na redução da vulnerabilidade climática e na resiliência urbana. Há, ainda, um claro enfoque em habitação de interesse social, por meio do manejo de três ferramentas: a urbanização de assentamentos informais de baixa renda (como programas de urbanização de favelas), a provisão habitacional em larga escala (por meio de programas como o Minha Casa Minha Vida) e a regularização fundiária de assentamentos informais.

A PNA reconhece, portanto, o papel estratégico desempenhado pela regularização de assentamentos informais na redução das vulnerabilidades sociais decorrentes das mudanças do clima.

4 As Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a adaptação climática

O Código Florestal Brasileiro define, em seu artigo 3º, inciso II, como Áreas de Proteção Permanente toda área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Figura 5 – Funções ambientais das Áreas de Preservação Permanente



As APPs, assim como as florestas e demais formas de vegetação nativa, contribuem para a integridade do sistema climático, especialmente nas áreas urbanas. A conservação da biodiversidade e o manejo sustentável em todas as áreas de proteção ambiental, especialmente APPs, foi expressamente indicada como uma ação estratégica de adaptação climática na iNDC brasileira. Não obstante, não há dados oficiais consolidados nacionalmente sobre a metragem quadrada das APPs existente em área urbana atualmente no Brasil.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano contratou com a Universidade de Brasília uma pesquisa, abrangendo cerca de 700 municipalidades, sobre a porcentagem de áreas verdes e corpos de água existentes em áreas efetivamente urbanizadas ou em seus arredores, no intuito de detectar a proporção da área urbanizada coberta por vegetação e o estado de preservação das APPs em suas faixas marginais. Essa pesquisa ainda não foi finalizada.

Ainda, é importante apontar que a Organização Mundial da Saúde (OMS) adota como indicador de saúde da cidade sustentável a metragem quadrada de área verde per capita. Trata-se de um indicador de saúde porque se considera que os espaços verdes urbanos filtram a poluição do ar, fomentam a prática de exercícios físicos, a produção de alimentos frescos e a melhora da saúde mental. A metragem mínima recomendada pela OMS é de 12 m^2 por pessoa; a metragem ideal é de 36 m^2 por pessoa.

A título de ilustração, entre as quatro cidades cujos inventários de emissão de GEEs examinamos no item anterior, apenas a cidade de Curitiba ultrapassa a metragem ideal, com o índice de 64,5 m^2 de área verde *per capita* (2012). Salvador, Goiânia e São Paulo estão todas acima do mínimo, mas abaixo do ideal, com respectivamente 30,83 m^2, 23,36 m^2 e 16,8 m^2.

5 Assentamentos informais em APPs – Colocação do problema

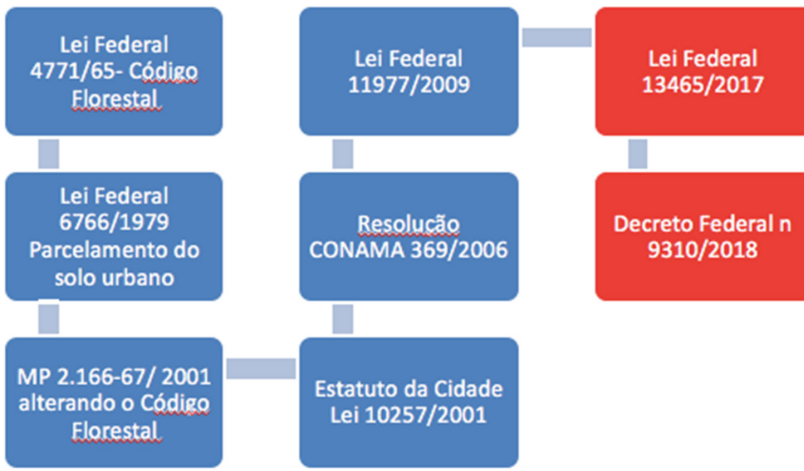
Devido a sua localização e características geofísicas, as APPs são frequentemente objeto de ocupação irregular por assentamentos informais de diferentes faixas de renda, sendo que os assentamentos informais de maior renda se instalam frequentemente em áreas de maior valor paisagístico, especialmente na zona costeira.

Diante das relevantes funções ecológicas prestadas pelas APPs, especialmente para a regulação climática, há que se questionar se a regularização de assentamentos informais localizados em APPs é de fato recomendável, e se é de fato possível reconciliar as necessidades sociais e ambientais que se colocam, nesse caso, em evidente conflito.

Para enfrentar a escassez de moradia adequada nas cidades brasileiras sem agravar a expansão urbana desordenada, tanto a legislação ambiental quanto a legislação urbanística brasileira foi paulatinamente adaptada para admitir a regularização de assentamentos informais em

APPs, especialmente aqueles construídos por famílias de baixa renda, sob a condição de que o devido licenciamento ambiental demonstrasse factível a reconciliação entre o direito à moradia com e padrões mínimos de preservação ambiental. Ao menos, este era o quadro normativo existente até 2017, quando foi editada a Lei Federal nº 13.465/2017 que alterou radicalmente os critérios de ponderação determinantes da admissibilidade da regularização fundiária de assentamentos irregulares em APPs, como demonstraremos a seguir.

Figura 6 – Evolução legislativa da regularização fundiária em APPs



6 A regularização fundiária em APPs como *supressão legal de vegetação* – Quadro normativo de 1965 a 2006

A redação original do Código Florestal de 1965 proibia categoricamente a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, inviabilizando juridicamente a regularização de qualquer ocupação humana nessas áreas. Somente em 2001, com a edição da Medida Provisória nº 2.166, a supressão de vegetação em APPs foi autorizada no caso de utilidade pública ou interesse social.

Após o advento do Estatuto da Cidade, no mesmo ano de 2001, introduzindo em seu artigo 2º, inciso XIV, como diretriz da política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação,

consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, a Resolução CONAMA nº 369, editada em 2006, veio a incluir expressamente a regularização urbana sustentável como uma hipótese regular de interesse social, abrangendo, assim, também as ocupações em APPs.

De acordo com a Resolução CONAMA nº 369/2006, a regularização fundiária em APPs poderia abranger apenas assentamentos informais de baixa renda, predominantemente residenciais, localizados em ZEIS fora de áreas de risco, consolidados até 10 de julho de 2001 (até a edição da Medida Provisória nº 2.166), tendo como requisitos mínimos a presença a densidade máxima de 50 habitantes por hectare de ao menos três utilidades urbanas, tais como ruas, coleta de água da chuva, esgotamento sanitário, distribuição domiciliar de água, coleta de lixo ou eletricidade. A regularização se dava pela apresentação de um Plano específico, estabelecendo faixas de preservação, a ser devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente.

7 A regularização fundiária em APPs como consequência do direito constitucional à moradia – Lei Federal nº 11.977/2009

No período de 2000 a 2009, uma série de sucessivas alterações legislativas possibilitou a reestruturação da habitação como uma política pública de âmbito nacional, com foco prioritário em baixa renda.

Essa série de transformações legislativas, que tem início com a própria promulgação da Constituição de 1988 consagrando, em seu artigo 182, parágrafo 2º, o princípio da função social da propriedade, teve um marco significativo com a edição da Emenda Constitucional nº 26/2000, que alterou o *caput* do artigo 6º da Constituição da República para incluir o direito à moradia no rol dos direitos sociais.

Outro passo significativo veio com a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, elevando a regularização fundiária urbana à condição de diretriz e instrumento da política urbana brasileira, voltado à promoção do acesso da população mais pobre e vulnerável à terra urbana, dotada de infraestrutura e serviços, e à moradia acessível e adequada.

Em 2005, foi estruturado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, por meio da edição da Lei Federal nº 11.124/2005, com os objetivos de viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável (artigo 2º, inciso I); implementar políticas e programas de investimentos e subsídios,

promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda (artigo 2º, inciso II) e articular, compatibilizar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (artigo 2º, inciso III). Essa lei federal estabeleceu diretrizes e princípios para o SNHIS, delineando sua estrutura básica e instituindo o Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS.

A regulamentação da regularização fundiária, como um conjunto de medidas legais, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à urbanização e à regularização da posse de assentamentos informais, veio a lume somente em 2009, com a edição da Lei Federal nº 11.977/2009, que também foi responsável pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, voltado ao subsídio e financiamento do provimento habitacional para famílias com renda de até 10 salários mínimos.

A Lei Federal nº 11.977/2009 estabeleceu duas modalidades de regularização fundiária: a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico. A regularização fundiária de interesse social abrangia os assentamentos informais de baixa renda, com ocupação pacífica por ao menos cinco anos e localizados em áreas públicas ou privadas demarcadas como ZEIS. A regularização fundiária de interesse específico abrangia todos os demais assentamentos informais, caracterizando-se assim pela ausência de interesse social.

Para assentamentos informais localizados em APPs, a Lei Federal nº 11.977/2009 também conferiu tratamento distinto aos assentamentos informais conforme a presença ou ausência de interesse social. Admitiu a regularização fundiária de interesse social para assentamentos de baixa renda formados até 31 de dezembro de 2007 e localizados em áreas urbanas consolidadas, ou seja, compreendidas no perímetro urbano, com a presença de rede viária, ao menos dois serviços urbanos essenciais, como luz elétrica e esgotamento sanitário, por exemplo, e densidade habitacional de no mínimo 50 habitantes por hectare.

Além disso, o novo Código Florestal (Lei nº 12651/2012) introduziu na Lei Federal nº 11977/2009 uma exigência específica para os projetos de regularização fundiária de interesse social, no sentido de abranger estudo técnico que demonstrasse a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas (art. 64, §1º).

É importante notar que a Lei Federal nº 11.977/2009 apresentou uma preocupação legislativa no sentido de garantir um procedimento de regularização fundiária que exigia a elaboração de licenciamento

ambiental e urbanístico tanto para as hipóteses de interesse social quanto para as hipóteses de interesse específico. Nos termos do parágrafo único do artigo 54, em regra era de responsabilidade dos municípios a aprovação do licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, desde que o Município fosse dotado de conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. Na hipótese do município não ser dotado de órgão e conselho ambiental, a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderia ser admitida pelos Estados (artigo 54, §3º).

Destacamos neste sentido o papel dos conselhos de meio ambiente, órgãos colegiados compostos paritariamente por representantes da Administração e da Sociedade Civil, ou em outros termos, coletividades de pessoas físicas ordenadas horizontalmente, com base em uma relação de coligação ou coordenação, e não uma relação de hierarquia. Estas pessoas – os membros do Conselho – são ocupantes de um mesmo plano que devem atuar coletivamente em vez de individualmente, concorrendo à vontade de todas elas ou da maioria para a formação da vontade do órgão.

A presença de dois órgãos de aprovação ambiental e urbana no procedimento posto pela Lei Federal nº 11977/2009 demonstrava nitidamente uma cautela maior na aprovação dos projetos e estudos técnicos de regularização fundiária de interesse social.

Ademais, o procedimento de regularização fundiária de interesse social dependia de prévia avaliação ambiental e decisão motivada do Município competente, demonstrando a possibilidade de conciliar a permanência do assentamento com a preservação das funções ecológicas da APP.

Por outro lado, determinava o artigo 61 da Lei Federal nº 11977/2009 que nas hipóteses de regularização fundiária de interesse específico que a autoridade licenciadora deveria analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária, bem como as licenças ambientais e urbanísticas, mediante a observância das restrições de ocupação em Áreas de Preservação Permanente e fixação de contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais. Embora a referência aos órgãos ambientais e conselhos não seja explícita nos casos de regularização fundiária de interesse específico, a autoridade licenciadora é composta pela mesma estrutura da regularização fundiária de interesse social, sob pena de gerar entre os dois procedimentos uma distinção injustificada do ponto de vista jurídico.

Desse modo, é possível afirmar que o procedimento da regularização fundiária urbana sob a égide da Lei Federal nº 11977/2009

era dotado de um controle mais efetivo dos atos que envolviam o procedimento de licenciamento urbanístico e ambiental, bem como do número de órgãos e agentes que realizavam a análise técnica das condições de supressão ou preservação das áreas de preservação permanente para fins de regularização fundiária dos assentamentos informais.

8 A Medida Provisória nº 759/2016 e a Lei Federal nº 13.465/2017 – A regularização fundiária como instrumento indutor de desenvolvimento econômico – Inconstitucionalidades

Ao final do ano de 2016, foi editada uma nova Medida Provisória sob nº 759/2016, alterando radicalmente o regime jurídico da regularização fundiária no Brasil, adotando como objetivo central do instituto não mais a concretização do direito à moradia, mas a promoção do desenvolvimento econômico.

De acordo com a exposição de motivos da MP nº 759/2016, o novo regime jurídico da regularização fundiária, claramente fundamentado na obra do economista peruano Hernando de Soto, partiu da premissa de que a titulação da propriedade serve como motor de desenvolvimento econômico, possibilitando a geração de renda por meio da tributação, apresentando-se assim como peça fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país.

A Medida Provisória foi convertida, com algumas alterações, na Lei Federal nº 13.465/2017 que instituiu duas novas modalidades de regularização fundiária: a REURB-S, voltada aos assentamentos informais de baixa renda, e a REURB-E, voltada aos assentamentos informais de média e alta renda.

A REURB-S se dá mediante a aprovação, pela Municipalidade, de um estudo técnico que demonstre que o procedimento conduzirá à melhoria das condições urbanísticas da área, podendo abranger inclusive assentamentos localizados em área de risco, desde que se comprove que os riscos poderão ser eliminados ou controlados; caso contrário, a remoção da população sob risco, pela Municipalidade, é obrigatória. A REURB-E, por sua vez, também se dá pela aprovação de um simples estudo técnico pela Municipalidade, sendo igualmente admitida em áreas de risco mediante a demonstração da possibilidade de controle ou eliminação dos riscos.

Ambas as modalidades de REURB são aplicáveis às unidades de conservação de uso sustentável, mananciais e APPs, mediante a simples aprovação, pelo Município, de um estudo técnico demonstrando melhorias ambientais, sem observância de quaisquer requisitos adicionais relativos à qualidade da posse, faixa de renda, data de consolidação ou localização do assentamento. A aprovação se dá sem a produção de EIA-RIMA ou licenciamento ambiental, de modo que os Conselhos Ambientais – importantes instâncias de participação popular – não são sequer consultados.

A aprovação da REURB, em qualquer de suas modalidades, REURB-S ou REURB-E, consiste na aceitação, pelo Município competente, de um estudo técnico, em geral de caráter estritamente urbanístico. Os aspectos ambientais só são exigidos se os assentamentos estiverem localizados em APPs, Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou Mananciais. Nesse caso, admite-se que o estudo técnico seja dividido em fases ou estágios de modo a facilitar a regularização das parcelas do assentamento não localizadas em área de proteção ambiental. Ambos os aspectos urbanísticos e ambientais devem ser aprovados pelo Município da localidade do assentamento, sendo facultado ao órgão ambiental estadual assumir a apreciação do estudo ambiental caso o Município não tenha capacidade técnica para sua apreciação.

Quanto ao conteúdo do estudo técnico, há, ainda, algumas diferenças de escopo e profundidade dos elementos de caráter ambiental a serem apresentados para a REURB-S em relação à REURB-E. Para a REURB-S, o estudo ambiental é significativamente mais conciso, devendo compreender: a descrição geral da situação presente da área; as medidas de saneamento; medidas de prevenção de riscos geotécnicos ou de enchentes; recuperação de áreas degradadas; melhoras de sustentabilidade esperadas; melhoras de qualidade de vida esperadas e garantia de livre acesso a praias e corpos d'água. Para a REURB-E, somam-se os seguintes requisitos adicionais: levantamento dos recursos, riscos, fragilidades, restrições e potenciais ambientais; presença de utilidades urbanas em geral (além do saneamento); presença de APPs, Unidades de Conservação e mananciais; descrição da ocupação consolidada na área; identificação das áreas sujeitas a escorregamentos e inundações; indicação das porções de APP a serem preservadas e recuperadas; avaliação dos riscos ambientais e estabelecimento de uma faixa não-edificável de ao menos 15 metros contados de qualquer corpo d'água presente.

Verifica-se, pelo exposto, que o procedimento e requisitos de regularização fundiária impostos pela Lei Federal nº 13.465/2017

para assentamentos informais localizados em Áreas de Preservação Permanente são significativamente mais permissivos que os fixados pelas legislações precedentes, resultando na violação de importantes preceitos constitucionais.

A Lei Federal nº 13.465/2017 hipersimplificou tanto os processos quanto os critérios para a regularização fundiária em APPs, independentemente da faixa de renda, data de consolidação ou localização dos assentamentos e de maneira absolutamente descolada das relevantes funções ambientais desempenhadas pelas Áreas de Preservação Permanente, malferindo, dessa forma, o princípio da função socioambiental da propriedade.

Por força dos artigos 5º, XXII e XXIII, 182, 170, III e VI e 225 e da Constituição Federal, o conteúdo jurídico do princípio da função socioambiental da propriedade pode ser extraído da interpretação do artigo 1228 do Código Civil, que garante o direito de propriedade, mas enfatiza que este direito deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Ainda, a Lei Federal nº 13.465/2017 isentou o procedimento de regularização fundiária da realização de Estudos prévios de Impacto Ambiental e de licenciamento ambiental, em flagrante violação ao artigo 225, §1º, inciso IV da Constituição da República, substituindo-os por uma simples *aprovação* a cargo do órgão ambiental competente, sem a participação dos conselhos ambientais, ao arrepio, portanto, do princípio da Democracia Participativa, previsto na segunda parte do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal.

9 Considerações finais

Por todo o exposto, verificamos que a Lei Federal nº 13.465/2017 subverteu o relevante instrumento do processo de regularização fundiária, até então composto por etapas técnicas e democráticas de licenciamento ambiental e urbanístico, em um instrumento tecnocrático a serviço de interesses exclusivamente econômicos, sobrepostos, de maneira inconstitucional, a valores relevantes da sustentabilidade, tais como a função socioambiental da propriedade, o direito à moradia, e as relevantes funções ecológicas desempenhadas pelas APPs, sobretudo em termos de mitigação e adaptação climáticas. Contraria, desse modo, os

compromissos internacionalmente assumidos pelo Governo Brasileiro em sua iNDC, no âmbito do Acordo de Paris, podendo comprometer, a médio e longo prazo, o sucesso das ações climáticas brasileiras, sobretudo no que tange à adaptação e à resiliência urbana.

Referências

ABREU, V. 2017. Produção de CO2 em Goiânia é 28,5% acima da média nacional. Goiânia: *O Popular*, maio.

AZEVEDO, Tasso Rezende (coordenação técnica). 2017. Emissões de GEE do Brasil e suas implicações para políticas públicas e a contribuição brasileira para o Acordo de Paris. Documento síntese. Período 1970 – 2015. *Observatório do Clima*; SEEG.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador: Jus Podivm, 2015.

CEPED – UFSC (2013). *Atlas Brasileiro de Desastres Naturais* 1991 a 2012. 2. ed. Florianópolis: UFSC.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro, 2016.

INSTITUTO EKOS BRASIL, e Geolock Consultoria e Engenharia Ambiental. 2013. *Inventário de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa do Município de São Paulo de 2003 a 2009 com atualização para 2010 e 2011 nos setores Energia e Resíduos.* ANTP.

LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira. *Regularização Fundiária Urbana e Consolidação de Ocupação em Área de Preservação Permanente*. Temas de Direito Ambiental/Ministério Público do Estado de São Paulo, Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – São Paulo: Imprensa Oficial, 2015.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo Código Florestal*: Comentários à Lei 12.651/2012, à Lei 12.727/2012 e do Decreto 7830/2012 – 2. ed., rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. 2016. Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2012). Áreas de Preservação Permanente Urbanas. Disponível em: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/item/8050.html. Acesso em: 6 jan. 2019.

PLANO NACIONAL DE ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA: v. 2: estratégias setoriais e temáticas : portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016/Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2016. 2 v.

PREFEITURA DE CURITIBA. 2016. *2º e 3º Inventários de Gases de Efeito Estufa para a Cidade de Curitiba*. Prefeitura Municipal de Curitiba.

PREFEITURA DE SALVADOR. 2016. *Inventário de Emissões dos Gases do Efeito Estufa de Salvador.* Secretaria Cidade Sustentável.

SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10257/2001). São Paulo: Malheiros, 4. ed. 2014.

WHO (2012). Health Indicators of sustainable cities in the context of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development Initial findings from a WHO Expert Consultation: 17-18 May 2012. Disponível em:https://www.who.int/hia/green_economy/indicators_cities.pdf?ua=1]. Acesso em: 06 jan. 2019.

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

MENCIO, Mariana; SOTTO, Debora. A regularização fundiária em áreas de preservação permanente e os compromissos em adaptação climática assumidos pelo Brasil em sua iNDC: avanços ou retrocessos? *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 285-301. ISBN 978-85-450-0705-0.

URBAN LAND REGULARIZATION IN PERMANENT PRESERVATION AREAS – APPS: A THROWBACK TO BRAZIL'S iNDC COMMITMENTS ON CLIMATE ADAPTION ACTIONS?

Mariana Mencio
Debora Sotto

Introduction

Federal Law n. 13465, published in 2007, radically altered the land regularization legal framework in Brazil, promoting an excessive simplification of the urban land regularization procedures, as previously regulated by Federal Law n. 11.977/2009, suppressing environmental and urbanistic licensing stages with a loss to democratic management and popular participation, and putting at risk, in the case of settlements located in permanent preservation areas, the relevant environmental services rendered by these areas, especially in terms of climate balance. In this context, the present study seeks to assess whether these legislative changes were able or not to reconcile the social right to housing of low-income settlements located in environmentally sensitive areas with the protection of permanent preservation areas, according to international climate commitments assumed by the Brazilian Government under the Paris Agreement.

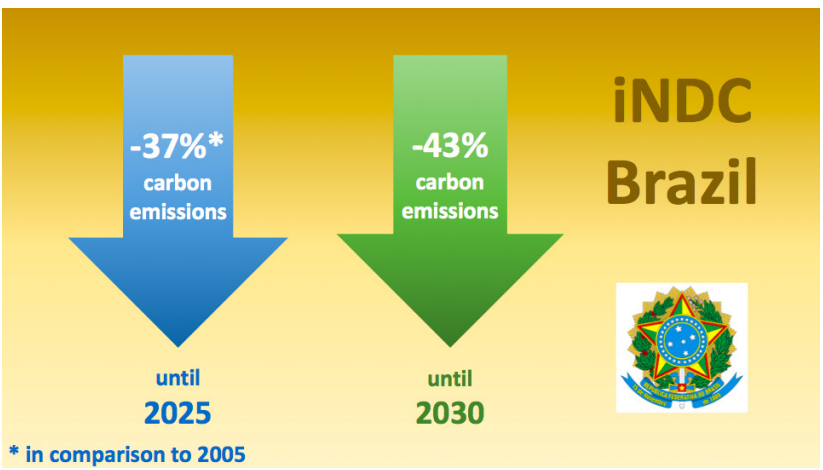
1 Brazil's iNDC and mitigation actions at the national, regional and local levels

Brazil is signatory to the United Nations Framework on Climate Change Convention, ratified in 1995, as well as to the Kyoto Protocol, ratified in 2002 and to the Paris Agreement, ratified in 2016.

Aiming to structure national efforts to cope with climate change, Federal Law n. 12187 was issued in 2009 to edit the National Policy for Climate Change (PNMC), and thus stablishing national objectives, principles, guidelines and axes of action to tackle climate change. In line with the Brazilian Constitutional System of Division of Powers, in which the Union, Federative States and Municipalities were granted common environmental competencies, the PNMC encourages the States and the Municipalities to establish their own climate policies at the state and at the municipal levels, according to their peculiar interests.

In its iNDC, the Brazilian government committed to reduce total carbon emissions by 37% by 2025 in comparison to 2005, with the voluntary complementary target of achieving a 43% reduction in emissions by 2030. Commitments have also been made in the context of climate adaptation, as will be discussed below.

Ilustration 1 – Brazil's iNDC



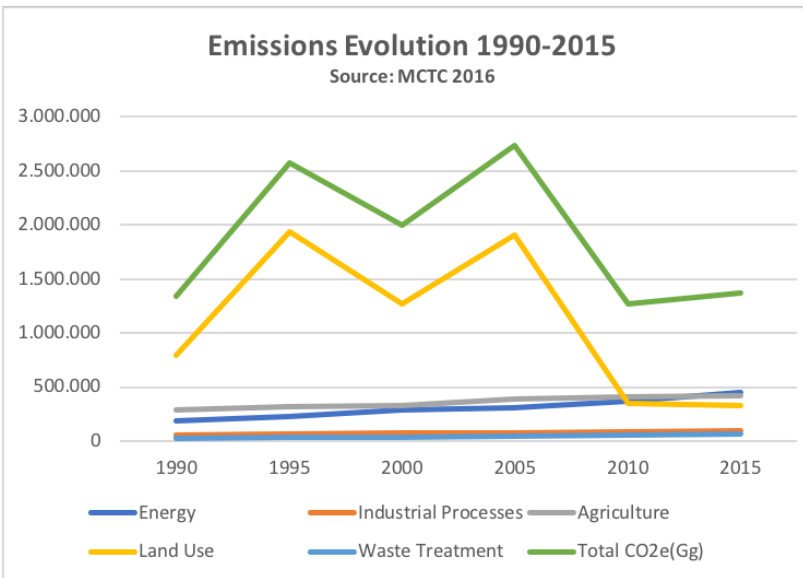
Source: Ministry of Foreing Relations (2016).

According to the National Emissions Inventory issued by the Ministry of Science, Technology and Communications for the year 2015,

Brazilian emissions totaled 1,368,000 GgtCO2. The sectors responsible for the highest proportion of emissions are, firstly, the Energy sector, with 33% of emissions, followed by the Agriculture Sector, with 31% and the Land Use Sector, with 24% of total emissions. The remaining two sectors, related to industrial processes and waste, account respectively for 7 and 5% of total national emissions.

The examination of the national emissions evolution from 1990 to 2015 shows that the Land Use and Agriculture Sectors are strategic for meeting the mitigation goals assumed by the Brazilian Government in its iNDC. Both sectors have experienced significant relative increases between 1990 and 1995 as well as between 2000 and 2005, followed by significant declines in intermediate periods between 1995 and 2000 as well as between 2005 to 2010, which can be associated with the government's commitment to control deforestation, especially in the Amazon Rain Forest. That is, the control of deforestation is crucial for compliance with the Brazilian iNDC, since it is the main cause of emission reduction in recent years.

Illustration n. 2 – National emissions evolution from 1990 to 2015

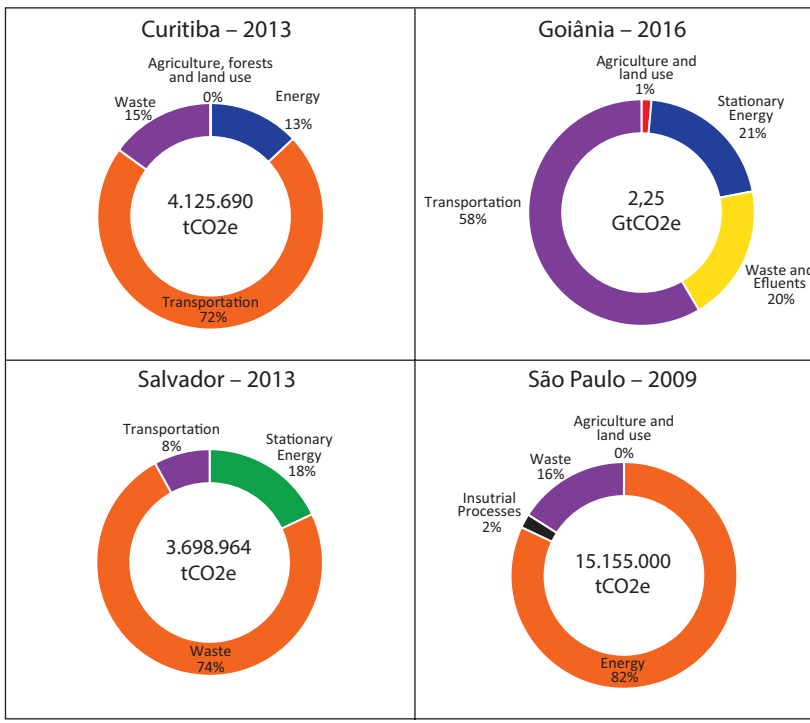


Source: MCTIC (2018).

Considering the distribution of environmental powers among federative entities in Brazil, compliance with the National iNDC depends on the engagement of States and Municipalities in preserving forests and environmental protection areas in general, despite the Agriculture, Forestry and Land Use Sector has a relatively low participation in greenhouse gas emissions at the local level.

The examination of emission inventories issued by the Brazilian cities of Curitiba, Goiânia, Salvador and São Paulo illustrates this situation a little. In spite of the disparity of methodologies (GPC and IPCC 2006), it is possible to observe in all four cities the same standard, also observed worldwide, in which the Transportation and Energy Sectors contribute most to GHG emissions, followed by the Waste Management Sector, whereas the Agriculture and Land Use Sector contribution is practically insignificant.

Illustration n. 3 – Local emissions inventories – Curitiba, Goiânia, Salvador e São Paulo



2 Cities and the National Adaptation Plan: general aspects

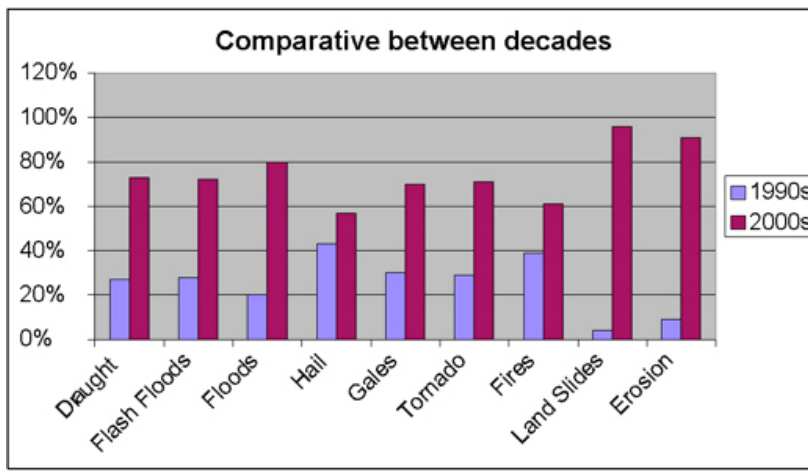
Edited by the Ordinance No. 150/2016 with grounds on the PNMC, the National Adaptation Plan – PNA aims to promote climate risk management and reduction, to guide the expansion and dissemination of knowledge in adaptation, to promote cooperation and coordination between the public and private sectors and to identify and propose adaptation measures in 11 strategic sectors: industry, vulnerable social groups, water, health, infrastructure, coastal zones, food security, agriculture, biodiversity, disasters and cities.

The PNA has thus recognized the central role played by cities in terms of climate adaptation.

It is estimated that, by the end of the 21st century, Brazil will experience an average temperature of 2 to 4 degrees Celsius. In this scenario, social and environmental urban risks tend to grow significantly, mainly due to the impacts of the climate extremes events that are already being observed in Brazilian cities: intense rains, floods, floods, landslides, heat waves, droughts, water stress, etc.

In this respect, the examination of the data contained in the Brazilian Atlas of Natural Disasters (2013) indicate that there has been a significant increase in the occurrences of all natural disasters in the first decade of the 21st century in comparison to the 1990s.

Illustration n. 4 – Comparative between decades. Natural Disasters. Brazilian Atlas of Natural Disasters (2013)



3 The strategic role of regularizing informal urban settlements in the PNA

In the urban environment, the population most vulnerable to the negative impacts of extreme climate events are the inhabitants of informal settlements. In Brazilian cities, informal settlements are mostly, but not exclusively, the products of acute socio-spatial inequalities, due to deficiencies of urban planning, urban sprawl, significant housing deficits, unequal provision of urban housing, infrastructure and services and other socio-economic inequalities typical of the contemporary Brazilian society.

According to the last Brazilian Population Census (IBGE, 2010), there are 6,329 "subnormal" settlements distributed by cities throughout Brazil, totaling around 11,500,000 inhabitants. For census purposes, informal settlements are classified as subnormal settlements, if they fulfill the following requisites: irregular urbanization and tenure, precariousness of urban services and minimum number of 51 dwellings.

In line with this reality, Article 2, item XIV of the 2001 Brazilian City Statute has elected the promotion of low income urban land regularization and urbanization as an urban policy guideline, as a means to reduce inequalities and tackle urban socio-spatial segregation.

Low-income informal settlements are more vulnerable to climatic extremes because they are often located in high risk areas, susceptible to floods, landslides or located in valley bottoms, often deprived of adequate infrastructure and services.

It is important to note in this respect that informal settlements mostly integrated by low-income families, but there also informal settlements inhabited by families of high and very high income, located especially in the coastal zone.

In this context, the National Adaptation Policy seeks to stimulate the introduction of "non-regrettable" measures in urban planning and management, focused on the reduction of climate vulnerability and the promotion of urban resilience.

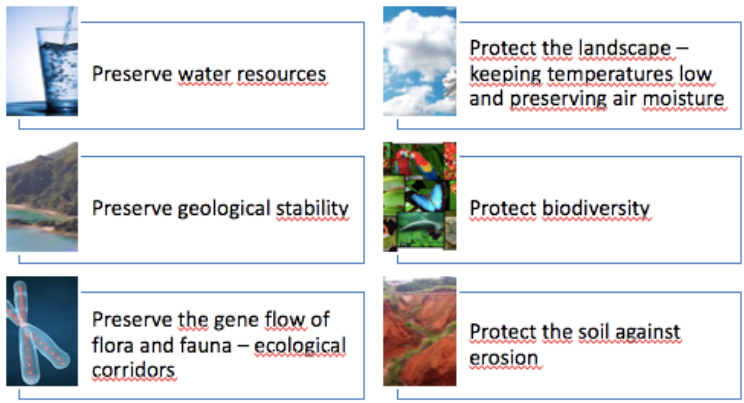
There is, however, a clear emphasis in social housing, through the recommended management of three tools: urbanization of low-income informal settlements (such as slum upgrading programs); large-scale housing supply (through programs such as "Minha Casa Minha Vida") and the land regularization of informal settlements.

The PNA therefore recognizes the strategic role played by informal settlements in reducing social vulnerabilities related to climate change.

4 Permanent Preservation Areas – APPs and climate adaptation

The Brazilian Forest Code defines Permanent Protection Areas – APPs, in its article 3, section II, as any protected area, covered or not by native vegetation, which renders environmental services (or functions) such as the conservation of water resources, landscape, geological stability and biodiversity, the facilitation of the genetic flow of fauna and flora, protect the soil and the promotion of the well-being of human populations.

Illustration n. 5 – APP's environmental functions



APPs, as well as forests and other forms of native vegetation, contribute to the integrity of the climate system, especially in urban areas. The conservation of biodiversity and sustainable management in all areas of environmental protection, especially APPs, was expressly indicated as a strategic adaptation action in the Brazilian iNDC. Nevertheless, there are no official nationally consolidated data on the square footage of APPs currently existing in urban areas in Brazil.

According to the Ministry of the Environment, the Secretariat of Water Resources and Urban Environment contracted with the University of Brasilia a research, covering about 700 municipalities, in order to establish the percentage of green areas and water bodies in urban periurban areas, in order to determine the proportion of urbanized area covered by vegetation and the state of preservation of APPs in their marginal bands. This survey has not been finalized yet.

Moreover, it is important to point out that the World Health Organization – WHO has established the square footage of green area per capita as a sustainable city health indicator, as it considers that urban green spaces filter air pollution, promote physical exercise, fresh food production and enhance mental health. The minimum percentage recommended by the WHO is 12m^2 per person, while the ideal ratio is 36m^2 per person.

By way of illustration, among the four cities whose GHG emission inventories we examined in the previous section, only the city of Curitiba surpasses the ideal WHO footage, with the index of 64.5m^2 of green area per capita. Salvador, Goiânia and São Paulo are all above the minimum, but below the ideal, with respectively 30.83m^2, 23.36m^2 and 16.8m^2.

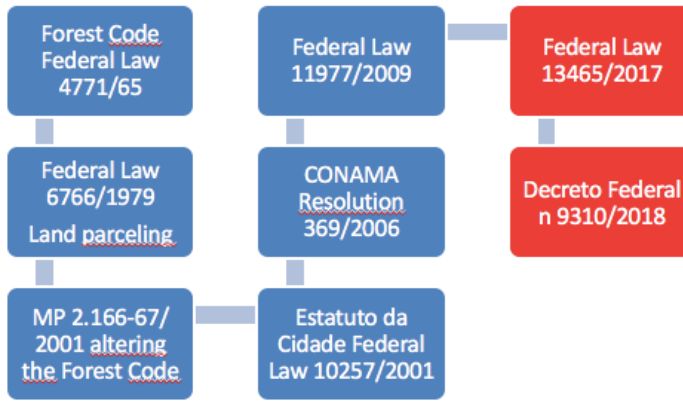
5 Informal settlements in APPs

Due to their location and geophysical characteristics, APPs are subject to irregular occupation by informal settlements of different income brackets. Nevertheless, it is important to point out that informal settlements with higher incomes often settle in areas of high-value landscaping, especially in the coastal zone.

Considering the relevant ecological functions provided by the APPs, especially in terms of urban climate regulation, it is necessary to question whether the regularization of informal settlements in APPs is indeed recommended, and whether it is in fact possible to reconcile social and environmental needs that are, in this case, in obvious conflict.

To address the shortage of adequate housing in Brazilian cities without aggravating urban sprawl, both environmental and urban planning legislations have been gradually adapted to admit the regularization of informal settlements in APPs, especially those built by families of low-income, under the condition that due environmental licensing proved it possible to reconcile the right to housing with minimum standards of environmental protection. At least, this was the legal framework existing until 2017, when Federal Law n. 13465/2017 was published and radically changed the weighting criteria determinants of the admissibility of land regularization in APPs, as we will further demonstrate.

Illustration n. 6 – Legal Frameowkr Evelution – Regularization of Informal Settlmeents in APPs



6 The land regularization in APPs as "legal suppression of vegetation" – legal framework from 1965 to 2006

The original wording of the Forest Code of 1965 categorically prohibited the suppression of vegetation in Permanent Preservation Areas, making it legally impossible the regularization of any human settlements in these areas. Only in 2001, with the edition of the Presidential Provisional Measure n. 2166, the suppression of vegetation in case of public interest or social interest was authorized in Permanent Preservation Areas.

The Brazilian City Statute, issued in the same year of 2001, has introduced land regularization both as an urban policy guideline and as an urban tool, targeted to upgrade areas informally occupied by low-income population through the establishment of urbanization, land use, land parceling and building special parameters according to the settlement's socioeconomic and environmental standards.

In 2006, the National Environmental Council – CONAMA issued the Resolution n. 369, to expressly include the sustainable urban regularization as a regular hypothesis of social interest, thus encompassing occupations in APPs.

According to this CONAMA Resolution, low income informal settlements, predominantly residential, located in ZEIS (Special Social Interest Zones) outside risk areas, consolidated until July 10, 2001 (that is, until the edition of Provisional Measure n. 2166), can be subject to

land regularization in APPs if the following requisites are fulfilled: maximum density of 50 inhabitants per hectare and presence of at least three urban utilities such as streets, rainwater harvesting, sanitary sewage, household water distribution, garbage collection or electricity. The regularization procedures comprised the presentation of a specific Plan, establishing preservation bands, to be duly approved by the competent environmental agency.

7 Land regularization in APPs as a consequence of the constitutional right to housing – Federal Law n. 11.977/2009

In the period between 2000 to 2009, a series of successive legislative changes made it possible to the restructure Housing as a national scope Public Policy, focused on low income families.

This series of legislative changes began with the promulgation of the 1988 Brazilian Constitution, which enshrined, in its article 182, paragraph 2, the principle of the social function of property. A significant milestone was the edition of the Constitutional Act n. 26/2000, which amended Article 6 of the Constitution in order to include the right to housing in the role of social rights.

Another significant step came in 2001 with the edition of the City Statute which, as previously mentioned, gave urban land regularization the status of both an urban policy guideline as well as of an urban planning tool, aimed to promote access to serviced urban land and affordable and adequate housing to the most poor and vulnerable segments of the population.

In 2005, the National Social Housing System –SNHIS was structured through the edition of Federal Law n. 11124/2005, to pursue the following strategic goals: to render it feasible for the low-income population to access urbanized land and decent and sustainable housing (article 2, subsection I); to implement policies and programs of investments and subsidies, promoting and enabling access to housing for the lower income population (Article 2, subsection II) and to articulate, make compatible and support institutions in the housing sector (Article 2, subsection III). This federal law established guidelines and principles for the SNHIS, outlining its basic structure and establishing the National Social Housing Fund – FNHIS with the objective of centralize and manage budgetary resources for the programs structured in the of SNHIS.

The land regularization legal framework, as a set of legal, environmental and social measures geared towards the urbanization and tenure regularization of informal settlements, came to light only in 2009, with the edition of Federal Law n. 11977/2009, which was also responsible for launching "Minha Casa Minha Vida", a large scale housing provision program, aimed at subsidizing and financing housing acquisition for families with incomes of up to 10 minimum wages.

Federal Law n. 11977/2009 established two types of land regularization: social interest land regularization and specific interest land regularization. Social interest land regularization encompassed low-income settlements consolidated without opposition for at least five years and located either in public or private areas marked by zoning laws as ZEIS (Specific Interest Social Zones). The specific interest land regularization covered all other informal settlements, thus due to the lack of social interest.

Regarding informal settlements located in APPs, Federal Law n. 11977/2009 also provided different treatment to informal settlements according to the presence or the absence of social interest. It admitted social interest land regularization of low-income settlements with a housing density of at least 50 inhabitants per hectare formed up to December 31, 2007 and located in consolidated urban areas, that is, within the urban perimeter, with the presence of a roads network and at least two essential urban services, such as electricity and sanitary sewage, for example

In addition, the new Forest Code approved by Federal Law n. 12651 in 2012 introduced some modifications in the Federal Law n. 11977/2009 in order to set a specific requirement for social interest land regularization in APPs: the promotion of a technical study able to demonstrate the expected improvement of the conditions in relation to the previous situation (article 64, §1).

It is important to note that Federal Law n. 11977/2009 was specifically concerned with guaranteeing that all land regularization procedures required both environmental and urbanistic licensing. It was the Municipalities responsibility to approve the environmental and urbanization licensing in social interest regularization procedures, provided that the Municipality was endowed with an environmental council and an environmental technical body. If not, the social interest land regularization in preservation areas could be assumed by the correspondent federative State (article 54, §3).

We emphasize in this context the important role played by the environmental councils, collective bodies integrated by representatives

of the Administration and the Civil Society Civil, that is, a collectivity of individuals ordered horizontally, based on a coalition relationship or coordination, and not a hierarchical relationship. These people – council members – are occupants of the same plane who must act collectively instead of individually, concurring the will of all or the majority for the formation of the will of the body.

The approval by an environmental and an urban administrative body in the procedures set by Federal Law n. 11977/2009 clearly demonstrates greater caution in approving projects and technical studies of social interest land regularization. In addition, the social interest land regularization procedure depended on a prior environmental assessment and a motivated decision by the competent Municipality, demonstrating the possibility of reconciling the permanence of the settlement with the preservation of the APPs ecological functions.

On the other hand, in specific interest land regularization projects, article 61 of Federal Law 11977/2009 determined that the licensing authority analyzes and approves the land regularization project, as well as the environmental and urbanistic licenses, observing all occupancy restrictions applicable to APPs and setting counterparts and/or compensations for urban and environmental impacts. Although the reference to environmental bodies and councils was not legally explicit in cases of specific interest land regularization, the licensing authority had to observe the same structure as in the social interest land regularization, under penalty of unjustified distinction between the two procedures from the legal point of view.

In this way, it is possible to affirm that land regularization procedures under Federal Law 11977/2009 were endowed with greater effectiveness regarding environmental and urbanistic licensing as well as the number of administrative bodies involved in the technical analysis of the vegetation suppression or preservation in Permanent Preservation Areas.

8 Presidential Provisional Measure n. 759/2016 and Federal Law n. 13465/2017 – the urban land regularization as an economic development inducing tool – unconstitutionalities

At the end of 2016, a Presidential Provisional Measure was issued under n. 759, radically altering the legal regime of land regularization

in Brazil, adopting as its central objective no longer the realization of the right to housing, but the promotion of economic development.

According to the explanatory memorandum, the new land regularization legal framework, clearly based on the works of the Peruvian economist Hernando de Soto, started from the premise that property titling serves as an economic development engine, enabling the generation of income through taxation, thus becoming a fundamental element for the economic and social development of the country.

The Provisional Measure was converted, with some changes, into Federal Law n. 13.465/2017, which established two new types of land regularization: REURB-S,

Focused on low-income informal settlements, and REURB-E, focused on informal middle and high income settlements.

REURB-S takes place through the approval, by the Municipality, of a technical study demonstrating that the procedure will lead to the improvement of the urban conditions of the area. It comprises settlements located in risk areas, provided that the technical study proves that the risks can be eliminated or controlled; otherwise, the removal of the population under risk by the Municipality is mandatory. REURB-E, for its part, comprises the approval of a simple technical study by the Municipality; in risk areas, the study must only demonstrate the possibility of risk control or elimination.

Both modalities of REURB are applicable to conservation units, wet lands and APPs, through the simple approval by the Municipality of a technical study demonstrating environmental improvements, without observing any additional requirements regarding the quality of tenure, income range, date of consolidation or location of the settlement.

Approval takes place without the production of environmental risk assessments or environmental licensing, so that the Environmental Councils – important forums of popular participation – are not even consulted.

The approval of REURB in any of its modalities, REURB-S or REURB-E, consists of the acceptance, by the competent Municipality, of a technical study, generally strictly urbanistic. Environmental aspects are only required if the settlements are located in APPs, Conservation Units or Wet Lands. In this case, it is allowed to divide the technical study into stages to facilitate the regularization of portions of the settlement not located in environmental protection areas. Both urban and environmental aspects must be approved by the Municipality of the locality of the settlement. The State environmental agency can take

over the procedure in case the Municipality lacks technical capacity to assess it.

Regarding the content of the technical study, there are also some differences in scope and depth of the environmental elements to be presented to REURB-S in relation to REURB-E. For REURB-S, the environmental study is significantly more concise, and must include: a general description of the present situation of the area; the measures

of sanitation; geotechnical or flood risk prevention measures; recovery of degraded areas; expected sustainability improvements; life quality improvements and guarantee of free access to beaches and water bodies. For REURB-E, the following additional requirements are added: a survey of resources, risks, weaknesses, constraints and environmental potentials; presence of urban utilities in general (in addition to sanitation); presence of APPs, Conservation Units and sources; description of the consolidated occupation in the area; identification of areas subject to landslides and floods; indication of the portions of APP to be preserved and recovered; assessment of environmental risks and the establishment of a non-buildable band of at least 15 meters from any water body present.

It is therefore clear that the procedure and requisites imposed by Federal Law n. 1,465/2017 for informal settlements located in Permanent Preservation Areas are significantly more permissive than those laid down by the previous legislation, resulting in a breach of several constitutional precepts.

Federal Law n. 13465/2017 has hyper-simplified both the processes and the criteria for land regularization in APPs, irrespective of the income range, date of consolidation or location of settlements and in an absolutely detached way of the relevant environmental functions carried out by the Permanent Preservation Areas, what represents a breach to the constitutional principle of the socio-environmental function of property.

Pursuant to Articles 5, XXII and XXIII, 182, 170, III and VI and 225 of the Brazilian Constitution, the legal content of the principle of the socio-environmental function of property can be derived from the interpretation of Article 1228 of the Civil Code, which guarantees the right of ownership, but emphasizes that this right should be exercised in accordance with its economic and social objectives and so that, in accordance with the provisions of a special law, flora, fauna, natural beauties, the ecological balance and the historical heritage and as well as avoiding air and water pollution.

Moreover, Federal Law n. 13465/2017 exempted the land regularization procedure from Environmental Impact Studies and Environmental Licensing, in flagrant violation of article 225, paragraph 1, item IV of the Brazilian Constitution, replacing these environmental assessments with a simple "approval" by the competent environmental agency, without the participation of the environmental councils, therefore, in violation to of the participatory principle, provided for in the second part of the sole paragraph of Article 1 of the Brazilian Constitution.

9 Conclusions

For all of the above, we have demonstrated that Federal Law n. 13465/2017 has subverted the relevant tool of urban land regularization, previously integrated by technical stages and both urban and environmental licensing systems, into a technocratic tool at the service of exclusively economic interests, thus overlapping, in an unconstitutional manner, other values of sustainability, such as the socio-environmental function of the property, the right to housing, and the relevant ecological functions carried out by the APPs, especially in terms of climate mitigation and adaptation. Therefore, the new land regularization legal framework set by Federal Law n. 13465/2017 clashes with international commitments assumed by the Brazilian Government in its iNDC, what could compromise, in the medium and long term, the Brazilian climate actions, especially in relation to adaptation and urban resilience.

References

ABREU, V. 2017. Produção de CO2 em Goiânia é 28,5% acima da média nacional. Goiânia: *O Popular*, maio.

AZEVEDO, Tasso Rezende (coordenação técnica). 2017. Emissões de GEE do Brasil e suas implicações para políticas públicas e a contribuição brasileira para o Acordo de Paris. Documento síntese. Período 1970 – 2015. *Observatório do Clima*; SEEG.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador: Jus Podivm, 2015.

CEPED – UFSC (2013). *Atlas Brasileiro de Desastres Naturais* 1991 a 2012. 2. ed. Florianópolis: UFSC.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro, 2016.

INSTITUTO EKOS BRASIL, e Geolock Consultoria e Engenharia Ambiental. 2013. *Inventário de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa do Município de São Paulo de 2003 a 2009 com atualização para 2010 e 2011 nos setores Energia e Resíduos*. ANTP.

LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira. *Regularização Fundiária Urbana e Consolidação de Ocupação em Área de Preservação Permanente*. Temas de Direito Ambiental/Ministério Público do Estado de São Paulo, Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo- São Paulo: Imprensa Oficial, 2015.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo Código Florestal*: Comentários à Lei 12.651/2012, à Lei 12.727/2012 e do Decreto 7830/2012- 2. ed., rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. 2016. Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2012). Áreas de Preservação Permanente Urbanas. Disponível em: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/item/8050.html. Acesso em: 6 jan. 2019.

PLANO NACIONAL DE ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA: v. 2: estratégias setoriais e temáticas : portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016/Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2016. 2 v.

PREFEITURA DE CURITIBA. 2016. *2º e 3º Inventários de Gases de Efeito Estufa para a Cidade de Curitiba*. Prefeitura Municipal de Curitiba.

PREFEITURA DE SALVADOR. 2016. *Inventário de Emissões dos Gases do Efeito Estufa de Salvador.* Secretaria Cidade Sustentável.

SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10257/2001). São Paulo: Malheiros, 4. ed. 2014.

WHO (2012). Health Indicators of sustainable cities in the context of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development Initial findings from a WHO Expert Consultation: 17-18 May 2012. Disponível em:https://www.who.int/hia/green_economy/indicators_cities.pdf?ua=1]. Acesso em: 06 jan. 2019.

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

MENCIO, Mariana; SOTTO, Debora. Urban Land Regularization in Permanent Preservation Areas – APPs: a throwback to Brazil's iNDC commitments on climate adaption actions? *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 303-318. ISBN 978-85-450-0705-0.

POLÍTICA PÚBLICA NA RECEPÇÃO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL – CRAI (CENTRO DE REFERÊNCIA E ASSISTÊNCIA AO IMIGRANTE NA CIDADE DE SÃO PAULO)

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Victor Vieira Abecia Vicuña

Introdução

No presente artigo, apresentamos a implementação do equipamento municipal CRAI na cidade de São Paulo no ano de 2014, que, de forma inovadora, foi criado para atendimento da população de estrangeiros. Oferendo subsídios para a compreensão do trato com a população migrante da cidade de São Paulo, em trânsito ou residente, independentemente de sua nacionalidade, situação migratória ou do amparo legal para a sua permanência em território nacional, com atenção especial aos solicitantes de refúgio e imigrantes em agravada vulnerabilidade social.

Demonstramos a relevância do CRAI em especial como instrumento de viabilização do acesso à justiça na cidade de São Paulo pela comunidade migrante, bem como do sucesso na mudança de lógica por parte do setor público que reuniu esforço entre as esferas públicas e a sociedade civil com o trato dado à comunidade em questão.

Para tanto, iniciamos com a apresentação do conceito da palavra imigrante, que, de acordo com o dicionário da língua portuguesa, é a pessoa que imigra ou se estabelece em região ou país diferente do seu.[1]

[1] Disponível em: https://dicionariodoaurelio.com/imigrante. Acesso em: 08 jun. 2018, às 11h22.

Em razão da comunicação globalizada e da necessidade da discussão da temática direitos humanos ultrapassar fronteiras é importante que as terminologias possuam compreensão universal, para não causar confusão ou problemas com relação à proteção de direitos.

Assim, adotando a terminologia da ONU, temos o migrante[2] que é pessoa que muda de região ou país, por vontade própria, por razões multifacetadas que podem passar pela afetividade, ou seja, encontro com outros membros da família, por melhor qualidade de vida, em razão de desastres naturais, extrema pobreza. Há também as pessoas que deixam seus países por conta de conflitos políticos, éticos, religiosos, buscando proteção em outros, os quais são os refugiados,[3] amparados em proteção internacional específica. Não obstante em qualquer caso a proteção e tutela dos direitos humanos é medida que se impõe, para a proteção de discriminações, para a garantia da inexistência de trabalho forçado ou em condições de exploração, ou qualquer outra situação que seja de violação.

---

[2] Uma definição legal uniforme para o termo *migrante* não existe em nível internacional. Alguns formuladores de políticas, organizações internacionais e meios de comunicação compreendem e utilizam o termo *migrante* como um termo generalista que abarca migrantes e refugiados. Por exemplo, estatísticas globais em migrações internacionais normalmente utilizam uma definição de *migração internacional* que inclui os movimentos de solicitantes de refúgio e de refugiados. Em discussões públicas, no entanto, essa prática pode facilmente gerar confusão e pode também ter sérias consequências para a vida e segurança de refugiados. *Migração* é comumente compreendida implicando um processo voluntário; por exemplo, alguém que cruza uma fronteira em busca de melhores oportunidades econômicas. Este não é o caso de refugiados, que não podem retornar às suas casas em segurança e, consequentemente, têm direito a proteções específicas no escopo do direito internacional. Desfocar os termos *refugiados* e *migrantes* tira atenção da proteção legal específica que os refugiados necessitam, como proteção contra o *refoulement* e contra ser penalizado por cruzar fronteiras para buscar segurança sem autorização. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes. Acesso em: 09 jun. 2018, às 15h22.

[3] Os *refugiados* são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos, e então se tornarem um 'refugiado' reconhecido internacionalmente, com o acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações. São reconhecidos como tal, precisamente porque é muito perigoso para eles voltar ao seu país e necessitam de um asilo em algum outro lugar. O direito internacional define e protege os refugiados. A Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu protocolo de 1967, assim como a Convenção da OUA (Organização da Unidade Africana) – pela qual se regularam os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África em 1969 – ou a Declaração de Cartagena de 1984 sobre os Refugiados continuam sendo a chave da atual proteção dos refugiados. Disponível em:http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/. Acesso em: 09 jun. 2018, às 15h20.

A discussão relativa ao imigrante[4] remonta às relações sociais e o modo com que o Estado encara a figura do estrangeiro em seu território, dessa evolução surge à necessidade do enfrentamento e defesa dos direitos humanos.

A passos largos na história, pode-se dizer que o desenvolvimento em escala global e regional de sistemas que englobem tratados de direitos humanos, bem como as disposições vinculativas de Direito Internacional tradicional e as não vinculativas de *International Soft Law* deu-se pelo advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, posto que o documento referendou um regime de direitos humanos a nível global.[5]

A referida Declaração, com relação aos deslocamentos humanos, buscou reconhecer o direito de liberdade de movimento entre fronteiras, legitimando um direito para emigrar, porém sem resguardar um direito para, na via inversa, entrar em outro Estado, isto é, o direito de imigração. Assim, dispõem os artigos XIII e XV, respectivamente:

> Artigo XIII
> 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

---

[4] Com relação ao estrangeiro frente à comunidade local temos Francisco Vitória, teólogo do século XVI, que apresenta ideais relativos a não exclusão de qualquer indivíduo do mundo. SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. 2009. *Hugo Grotius*: direito natural e dignidade. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/cefp/article/viewFile/82613/85574. Acesso em: 04 fev. 2018, às 13h. Com Hugo Grócio, considerado um dos fundadores do direito internacional, houve a manifestação da primeira ideia rigorosamente jurídica acerca de um "direito das gentes", cuja força adviria da vontade de todas as nações ou várias delas, com âmbito de aplicação nas relações exteriores entre Estados. BRAZ, A. O conceito de cidadania em Kant: uma solução para o conflito entre Estados. *Revista Portuguesa de Filosofia*, v. 61, n. 2, 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40314290. Acesso em: 04 maio 2018, às 18h. Emmanuel Kant retomara a ideia de não exclusão do indivíduo mais adiante no século XVIII, fomentando a ideia do indivíduo figura enquanto sujeito de direito internacional, e inserido, assim, num estado universal de humanidade, galgando os esforços, portanto, à utopia histórica de paz e fraternidade mundiais, pela existência de uma Sociedade das Nações, ou em sua terminologia Völkerbund, da qual surgiria uma cooperação jurídica entre os Estados. SCKELL, N. Soraya, 2017. *O Cosmopolistimo de Kant: Direito, Política e Natureza* Disponível em: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ek/article/view/7086. Acesso em: 04 abr. 2018, às 16h. Já no século XX, Hannah Arendt averbou: "(...) O direito a ter direitos, ou o direito de cada indivíduo permanecer à humanidade, deveria ser garantido por parte desta para com aquele. É incerto, porém, se isso é possível." em *Origens do Totalitarismo*, 1958, p. 298. Disponível em: https://www.azioniparallele.it/images/materiali/Totalitarianism.pdf. Acesso em: 04 fev. 2018, às 13h.

[5] BENHABIB, Seyla. The right to have rights: Hannah Arendt on the contradictions of the nation-state. *In The Rights of Others*: Aliens, Residents, and Citizens 2004. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/rights-of-others/right-to-have-rights-hannah-arendt-on-the-contradictions-of-the-nationstate/588DF785CC36AB1B9581C5DE03745990. Acesso em: 10 fev. 2018, às 14h.

> 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar.
> Artigo XV
> 1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade.
> 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

No mundo contemporâneo não podemos deixar de assinalar que passamos por período de intensa movimentação de pessoas, ao passo que enfrentamos a maior crise humanitária desde o fim da segunda guerra mundial.[6] Portanto, o tratamento do estrangeiro como sujeito de direitos, diante do princípio da dignidade humana, é fato que reclama atenção e proteção.

O presente trabalho apresenta um instrumento de atendimento e proteção ao imigrante, denominado CRAI, no âmbito da cidade de São Paulo.

Brasil e o indivíduo estrangeiro

A movimentação de pessoas ocorre por diversas razões e de acordo com os dados da ONU, que estima que há cerca de 244 milhões de migrantes internacionais em 2015, dos quais mais de 150 milhões (62%) são trabalhadores migrantes. E de acordo com a Comissão para Refugiados das Nações Unidas, no final de 2015 mais de 65 milhões de pessoas foram deslocadas em todo o mundo, fugindo de perseguição política, conflito, violência e violações dos direitos humanos – um aumento de 5,8 milhões em relação ao ano anterior, e especula-se que esses números vão continuar a crescer.[7]

Para uma abordagem contextualizada analisando a perspectiva do Município de São Paulo, o Brasil possuía em 2015 1,8 milhão de migrantes, tal que isso corresponde a menos de 1% da população brasileira.[8] No mesmo ano, para se comparar com a proporção brasileira,

---

6 Conforme declaração do diretor de Operações Humanitárias da ONU, Stephen O'Brien, em discurso ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (03/2017).

7 Disponível em: http://seesp.com.br/noticias/cupula-da-onu-sobre-grande-movimentacao-de-refugiados-e-migrantes. Acesso em: 09 jun. 2018, às 16h12.

8 Disponível em: http://www.politize.com.br/nova-lei-de-migracao/*Nova Lei de Migração*: O que muda? 06/07/2017. Acesso em: 10 jun. 2018, às 01h50.

os Emirados Árabes possuíam 8,09 milhões de migrantes, representando 88,4% de sua população no mesmo ano.[9]

Com base em dados do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), que colhera as informações do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, o munícipio de São Paulo concentrava 32% de todos os imigrantes que vivem no Brasil no ano de 2016.[10]

O Brasil é um país de tradição amistosa e receptiva aos estrangeiros, talvez pela formação multicultural que sofrera. O período inaugural de forte imigração foi decorrente da colonização de exploração pelos portugueses, que, na opção pela mão de obra barata, implementou o fluxo forçado de africanos como escravos, no início do século XVI.

Com a libertação dos escravos e a expansão cafeeira, o fluxo imigratório de maior intensidade para o Brasil deu-se com a vinda de 4,07 milhões de pessoas de países diversos, em especial italianos, portugueses, espanhóis e alemães, cobrindo o período de 1874-1930.[11] No período de Getúlio Vargas, século XX, há política mais restritiva e seletiva com relação à imigração, e o número de pessoas vindas de outros países diminuiu, mas, mesmo assim, entre 1940 e 1970 houve a entrada de 1,1 milhão de estrangeiros.[12]

Nova fase imigratória aconteceu a partir dos anos 2000, em especial em razão da crise econômica. Nesse período tivemos a chegada dos haitianos, senegaleses e outros.[13] Esse momento revelou que, apesar do Brasil ser um país hospitaleiro, sua política migratória estava inadequada e insuficiente.

---

9 *Os países que têm mais moradores estrangeiros do que nativos* 09/03/2017. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39216282, 2017. Acesso em: 10 jun. 2018, às 01h50.

10 Relatório São Paulo Cosmópolis, Instituto de Relações Internacionais da Cidade de São Paulo, página 59. Disponível em: http://www.cosmopolis.iri.usp.br/sites/default/files/trabalhos-academicos-pdfs/eBook%20Cosmopolis.compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018, às 21h18.

11 Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/16174. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil, Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, 2015, página 256. Acesso em: 09 jun. 2018, às 21h.

12 Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/16174. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil, Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, 2015, página 257. Acesso em: 09 jun. 2018, às 21h58.

13 Haitianos fugindo das péssimas condições, econômicas, sociais e sanitárias, com agravamento dado pelo terremoto que arrasara aquele país em 2010; bem como senegaleses, congoleses e bengalis, entre outras nacionalidades africanas, que também almejavam escapar das adversidades em seus respectivos países de origem. – Fonte acima. Página 258.

Proteção e estrutura aos direitos humanos

A Constituição Federal Brasileira de 1988 sem dúvida alguma inovou no tocante aos direitos e garantias fundamentais e institucionalizou os direitos humanos, estendendo o princípio da máxima efetividade aos respectivos direitos enunciados em tratados internacionais. (FLÁVIA PIOVESAN, 2001).[14]

No que concerne aos tratados internacionais, onde o Brasil é signatário, dentre outros, citem-se:

(i) A Convenção Americana de Direitos Humanos, constando em seu preâmbulo que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas apontando apenas as características inerentes da pessoa humana que clamam por proteção internacional.

(ii) O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o qual disciplina que os Estados devam respeitar todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição. No Pacto ainda há expressa menção vedando a discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição.

(iii) Já a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 contou com a adesão do Brasil apenas em 1960. Porém, o país possui, desde 1997, sua própria legislação que disciplina o instituto do refúgio.[15] Buscando elucidar a quem é atribuída a condição de refugiado no país, nos ditames da lei, o indivíduo que: (i) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, (ii) não tendo nacionalidade e estando

[14] PIOVESAN, Flávia. *A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*. 2001.

[15] O Brasil decidiu aprovar sua própria lei sobre refúgio, que vige em consonância técnica e jurídica com a Convenção de 1951. A aprovação da lei transmite regras mais claras e mais diretas aos órgãos da administração pública. Mostrou-se eficaz para maior envolvimento do Brasil com o tema do refúgio. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018, 22h. *Refúgio no Brasil – A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas* – Agência da ONU para Refugiados, 2010.

> fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior, ou ainda (iii) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.[16]

Além de assinar tais Tratados de matéria de direitos humanos, participou da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em 1994, quando foi elaborado plano de ação que contempla em seu capítulo X a questão das migrações internacionais.[17]

Com efeito, a Constituição Federal em 1988, determinou em seu 5º artigo:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, *garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade* (...)

Diante do novo cenário constitucional, a legislação que tratava da situação jurídica do estrangeiro no país, Lei Federal nº 6.815/1980, foi revogada e entrou em vigor a Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017, a chamada Lei de Migração, pautada nas diretrizes dos direitos humanos.

Referida legislação no seu artigo 3º estabelece:

> Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
> IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Acesso à justiça, para nós, é um gênero que contempla a espécie solução de conflitos – judicial e extrajudicial – e acesso a um sistema jurídico que garanta devido processo legal, prazo razoável do processo,

---

16 BRASIL, Lei nº 9.474/1997, Artigo 1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 09 jun. 2018, às 22h.

17 Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018, às 17h45. No Capítulo IX do Relatório da Conferência Internacional em questão, há menção quanto à distribuição da população, à urbanização e à migração interna, concebendo-se que a migração é também favorecida por fatores de pressão, como a alocação desigual de recursos de desenvolvimento, adoção de tecnologias impróprias e falta de acesso à terra disponível. Página 79.

compreensão das questões jurídicas de modo claro e didático, passando pela educação jurídica, no sentido da disseminação dos direitos e deveres.

Para a discussão que trazemos no presente trabalho o acesso à justiça ganha relevo na medida em que diante de violação de direitos o sistema de proteção deve ser ativo e efetivo para a garantia da proteção e implementação dos direitos humanos.

No Brasil é a Defensoria Pública que promoverá o acesso à justiça aos hipossuficientes, isso significa que há uma ação propositiva e institucional com vistas à proteção e inclusão jurídica.

Defensoria Pública e seu desenho institucional

A Defensoria Pública está disciplinada na Constituição Federal.[18] E por meio da Lei Complementar da Defensoria Pública nº 80 de 1990 que a organizou e fixou regras gerais em relação às espécies de Defensorias Públicas, subdividindo-se da seguinte maneira no Brasil: (i) Defensoria Pública da União e Territórios, (ii) Defensoria Pública do Distrito Federal, (iii) Defensoria Pública dos Estados.[19]

A Defensoria Pública da União atuará nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União, conforme o artigo 14 da Lei complementar nº 80 de 1990. Assim sendo, teremos a Defensoria Pública da União atuando nos Estados somente nas esferas administrativas federais.

---

[18] Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.
§1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.
§2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, §2º.
§3º Aplica-se o disposto no §2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.
§4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.

[19] SOARES DOS REIS, Gustavo Augusto; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. Comentários à Lei da Defensoria Pública. 2013. p. 51.

E a Defensoria Pública da União (DPU) é a encarregada pela prestação de assistência jurídica aos necessitados no Centro de Referência e Assistência ao Imigrante (CRAI), pela demanda de imigrantes e refugiados versar costumeiramente sobre regularização migratória.

Dessa feita, caberá à DPU prover-lhes a assistência jurídica integral e gratuita, promoção dos direitos, articulação com órgãos governamentais e a sociedade civil em prol de tais direitos, além da expedição de recomendações para sua tutela, não apenas em sua sede física institucional na cidade de São Paulo, mas no referido equipamento municipal.[20]

CRAI – Fruto da política pública municipal para migrantes

De acordo com a legislação[21] da Prefeitura de São Paulo, no ano de 2013 foi apresentado o Programa de Metas em que a Meta nº 65 estabeleceu a criação e implantação da Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia, compreendida dentro do Objetivo de nº 9 que, por sua vez, visava a promover uma cultura de cidadania e valorização da diversidade, reduzindo as manifestações de discriminação de todas as naturezas.

Decorrente da referida meta 65, foi ainda criada a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).[22]

A instituição de política municipal para imigrantes de forma transversal, intersetorial e participativa deu-se de forma pioneira na cidade e no Brasil, buscando a CPMig/SMDHC edificar suas políticas públicas[23] pelo viés dos direitos humanos, figurando, por fim, como o

---

[20] A sede da Defensoria Pública da União na cidade de São Paulo localiza-se à Rua Teixeira da Silva nº 217, Paraíso, São Paulo, SP. Disponível em: http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/40836-defensoria-publica-da-uniao-inaugura-nova-sede-em-sao-paulo. Acesso em: 09 jun. 2018, às 22h.

[21] A Lei Orgânica do Município de São Paulo (Emenda nº 30) obriga todo prefeito eleito, em até noventa dias após a sua posse, a apresentar um Programa que elucide as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública municipal, conforme Fichas de detalhamento das 123 metas, página 6. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018, às 23h30min.

[22] Página 38 do referido Programa de Metas da Cidade de São Paulo.

[23] Há de se pontuar das diversas formas legais da qual uma política pública pode se revestir no sistema jurídico, podendo esta surgir em meio a arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa, dificultando o trabalho do cientista do direito nesse campo, que lidará com as áreas de intersecção de domínios científicos, como a Ciência Política e a Ciência

primeiro órgão público municipal criado especificamente para a pauta migratória no país.[24]

Trazendo o conceito de Ronald Dworkin, qual seja definir política como uma norma, um padrão que define um objetivo a ser alcançando, beneficiando uma determinada comunidade seja por algum viés econômico, político ou social.[25] Nesse diapasão, apresentou-se a legislação municipal,[26] representando um legado dessa gestão municipal no que se referem às migrações, compreendendo mais além: a (1) a própria consolidação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), (2) a criação de quatro Centros de Acolhida especializados no atendimento a imigrantes; (3) a sanção da Lei Municipal nº 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante; (4) a criação, dentro dessa lei, do Conselho Municipal de Imigrantes; e, por fim, como preconizado no artigo 6º daquela lei, a criação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI).[27]

O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)[28] começou as atividades em novembro de 2014, convidando o SEFRAS para administrar o serviço em parceria com a Prefeitura de São Paulo.

---

da Administração Pública. BUCCI, M. P. D. *Políticas Públicas*: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo, SP: Saraiva, 2009.

24 Vf. COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. Coordenação de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo. 201? Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf. Página 3. Acesso em: 09 jun. 2018 às 08h40min.

25 DWORKIN, M. Ronald. The Model of Rules. University of Chicago Law Review: v. 35: Iss. 1, Article 3. 1967. p. 1-33. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol35/iss1/3/. Acesso em: 10 jun. 2018, às 22h. Tradução livre.

26 O art. 1º de sua Lei Municipal nº 16.478/16 estabelece: (i) a garantia ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; (ii) promoção do respeito à diversidade e à interculturalidade; (iii) impedimento de violações de direitos; (iv) fomento à participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil. Como princípios seu art. 2º enumera seis: quais sejam (i) igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes; (ii) promoção da regularização da situação da população imigrante; (iii) universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes; (iv) combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação; (v) promoção de 80 direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal; (vi) fomento à convivência familiar e comunitária.

27 COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. Coordenação de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo. 201?. p. 3. Acesso em: 09 jun. 2018, às 21h.

28 Art. 9º da Lei Municipal nº 16.478/2016 dispõe: O Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes– CRAI será mantido e supervisionado pela SMDHC, e terá como principais objetivos:
I – promover o acesso a direitos e à inclusão social, cultura e econômica da população imigrante, por meio de atendimento especializado e multilíngue, de forma articulada com outros equipamentos públicos e organizações da sociedade civil; (...)

O CRAI realiza atendimentos institucionais e itinerantes, promovendo atendimento especializado à população migrante, bem como o acesso a direitos e inclusão social, cultural e econômica.

O equipamento teve sua instituição graças à parceria entre a SMDHC, representando o município em questão, e a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, tal que os entes federados cooperaram economicamente entre si.

Por meio do convênio federal nº 806.422[29] de 2014, a União repassou à cidade de São Paulo, o montante de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) para implementação do CRAI, que nos próprios termos do disponibilizado pelo Portal da Transparência, atrelado ao Governo Federal, preconizaria uma forma de minimizar as dificuldades dos imigrantes recém-chegados na cidade, favorecendo sua inserção e integração sociocultural.

O CRAI, por sua vez, é gerido pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS), uma rede de serviços sociais coordenados pelos frades franciscanos da Província Franciscana da Imaculada Conceição do Brasil, com vínculo à Igreja Católica, de tal sorte que a associação volta seu atendimento a grupos vulneráveis da sociedade; para citar apenas alguns, veem-se crianças, pessoas em situação de rua, catadores de material reciclável, pessoas vivendo com HIV/AIDS, imigrantes e refugiados.[30]

Seguindo as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS),[31] o SEFRAS conseguira realizar por meio dos convênios com o

---

IV – auxiliar a Administração Pública Municipal em situações emergenciais ocasionadas pela eventual chegada de grandes contingentes de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade.

§1º O atendimento especializado referido no inciso I do *caput* deste artigo compreende a orientação para regularização migratória, oferecimento e encaminhamento para cursos de português e serviços públicos, cadastramento para benefícios sociais e outras ações de intermediação para a efetivação de direitos dos imigrantes.

§2º Nos casos de violações de direitos relacionadas à imigração, tais como tráfico de pessoas, trabalho escravo, xenofobia e violações decorrentes do processo de deslocamento, o CRAI atuará em conjunto com a Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos para fazer cessar e reparar tais violações.

29 BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/DetalhaConvenio.asp?CodConvenio=806422&TipoConsulta=0&UF=sp&CodMunicipio=7107&CodOrgao=&Pagina=599&Periodo. Acesso em: 10 jun. 2018, às 00h20min.

30 Disponível em: http://www.sefras.org.br/novo/quem-somos/missao/. Acesso em: 08 maio 2018, às 7h.

31 Uma diretriz colocada pela Política de Assistência Social é a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, amparada no artigo 5º da Lei Orgânica da Assistência Social do Brasil,

município nº 61 de 2014, seguido pelo de nº 43 de 2016,[32] com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, implementando suas atividades no CRAI, que variam desde as atribuições institucionais já mencionadas até a disponibilização de curso de português, rodas de conversa e oficinas, como muitas além dessas.[33]

É oportuno ressaltar o suporte legal do decreto regulamentador da lei instituidora da política municipal para a população imigrante, o Decreto nº 57.533 de 15 de dezembro de 2016. Nele há menções expressas quanto ao funcionamento do CRAI, enquanto equipamento municipal.

A Defensoria Pública da União realizara desde o início de 2015 até março de 2018 no CRAI o total de 956 atendimentos, prestando a assistência jurídica judicial e extrajudicial, em conformidade com a última disponibilização de dados de atendimentos consolidados do CRAI, por meio do documento enviado para a Prefeitura para indicação de dados quantitativos.[34]Para deslinde desses dados, ora exemplificativos, da atuação do equipamento municipal em referência, foram realizados 2.446 de atendimentos itinerantes e 73 atendimentos psicológicos desde o início de sua atuação na cidade.

Conclusão

Em um primeiro momento, cumpre destacar que os fluxos humanos voltados à cidade de São Paulo muitas vezes podem possuir a característica comum de mirarem a cidade mais rica do país e historicamente atrativa para imigração. Haja vista São Paulo ter abrigado 32% de todos os imigrantes que viviam no país em 2016, tal dado norteia a compreensão do movimento imigratório em conformidade com a concentração de riqueza.

Lei nº 8.742 de 1993. BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. *Orientação Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social*. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf>página 31. Acesso em: 10 jun. 2018, às 01h20min.

[32] Disponível para consulta pública, na seção "Parcerias" no Contratos, Convênios e Parcerias da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acesso_a_informacao/index.php?p=178727. Acesso em: 10 jun. 2018, às 7h20min.

[33] Informações no site do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI). Disponível em: http://www.sefras.org.br/novo/servicos/sao-paulo/crai/.

[34] E-mail recebido em 06/05/2018 da Coordenação-Geral do CRAI, contendo arquivo quanto aos dados de atendimento consolidados do CRAI desde o seu início, em novembro de 2014, até março de 2018, sendo tal documento enviado à Prefeitura para indicação de dados quantitativos.

Já que num período de crise humanitária não é incomum indivíduos de todo o planeta sentirem os efeitos da alocação desigual de recursos para o desenvolvimento humano, a metrópole brasileira passa a ser mais vislumbrada por quem pretende arquitetar sua vida no Brasil, com vistas a uma gama maior de oportunidades.

Como dito alhures, o advento da Nova Lei de Migração de 2017 revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro de 1980, de tal sorte que este não recepcionava o imigrante como um sujeito de direitos tampouco lhe visava a garantir em território nacional, em condição de igualdade com os nacionais do Brasil, uma série de direitos hoje positivados em seu favor.

A postura do governo brasileiro que têm se mostrado ao exterior como país em ascensão e hospitaleiro respingara em sua nova legislação migratória, o que, todavia, não afastou o preparo insuficiente para conter os fluxos de imigração recentes, tal que os desafios para organizar de modo intersetorial tais fluxos humanos que recrudescem, a considerar tamanho rol de direitos positivados, não é desafio fácil para nenhum Estado.

A preocupação municipal antecipou-se ao advento da Nova Lei de Migração (2017), pois desenvolvera a Lei Municipal que instituía a política municipal para a população imigrante em 2016, e, mais anteriormente, o Município já havia implantado o equipamento CRAI no ano de 2014, ou seja, 3 anos antes da renovação da legislação nacional para com a pauta migratória.

Por conseguinte, hoje o Centro de Referência e Assistência ao Imigrante representa uma via real de efetivação do acesso à justiça para imigrantes em situação vulnerável agravada, bem como presta auxílio, em diversos idiomas, na intermediação para trabalho, agendamentos na Polícia Federal, provendo ainda informações sobre regularização migratória, documentação, cursos de qualificação e acesso aos serviços públicos municipais.

Deveras, há muito a se construir enquanto política pública dentro da pauta migratória, para estrito cumprimento dos pactos internacionais assinados pelo Brasil, a corroborar com a imagem que o país historicamente busca passar no exterior, porém não se pode excluir de apreciação que o equipamento em referência é exemplo de política pública que busca garantir respaldo à soberania e ao interesse nacionais.

O concatenamento da atuação entre a União, o Município e o ente da sociedade civil, *in casu*, o Serviço Franciscano de Solidariedade mostrou-se apto a dirimir muitas demandas de inúmeros migrantes,

imigrantes e refugiados, em especial destes em particular, que carecem de maior atenção e proteção estatal, pelas razões legais já expostas.

Entrementes, é de estrita importância aproximar acesso à justiça a essa parcela vulnerável da sociedade civil, seguindo, assim o entendimento de que o acesso à justiça é o direito mais básico dos direitos humanos.

Contribuindo, por fim, a assertiva de que um país, ao enfrentar a pauta migratória junto a uma política pública transversal, intersetorial e participativa, pode ser reconhecido internacionalmente, como a Organização Internacional do Trabalho o fizera, caracterizando como exitosa a iniciativa do município, no que tange à promoção de direitos dos migrantes, alinhada com a doutrina de direitos humanos.[35]

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) *Refugiados e Migrantes*: Perguntas Frequentes. 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Refugiado ou Migrante*? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.

ARENDT, Hannah. The Origins of Totalitarism. Em H. Arendt, The Origins of Totalitarism. Ohio: The World Publishing Company, 1958. Disponível em: https://www.azioniparallele.it/images/materiali/Totalitarianism.pdf. Acesso em: 04 fev. 2018.

BENHABIB, S. Hannah Arendt on the contradictions of the nation-state. *In The Rights of Others*: Aliens, Residents, and Citizens. Em S. Benhabib, The Right to Have Rights Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/the-rights-of-others/06822099EB47933C07C843FC5E0F7FCD. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRAZ, A. O Conceito de Cidadania em Kant: uma solução para o conflito entre Estados. *Revista Portuguesa de Filosofia*, v. 61, n. 2, 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/i40012947. Acesso em: 10 jun. 2018.

BUCCI, M. P. D. *Políticas Públicas*: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, SP: Saraiva, 2009.

[35] Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=193, Novembro. Novembro de 2017 *Innovation and Creativity – The experience of CPMig can be considered a successful local governance initiative in the promotion of the rights of migrants, consistent with the human rights doctrine. Drawing on the assumption that migrants are rights-holders* (…) 15.11.2017. Acesso em: 10 jun. 2018, às 07h.

DWORKIN, R. M. *The Model of Rules. University of Chigago Law Review*: v. 35: Iss. 1, Article 3, 1967. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol35/iss1/3/. Acesso em: 10 jun. 2018.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro de. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. *In*: *Cadernos OBMigra*. v. 1, n. 3, p. 252-279. 2015. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/16174. Acesso em: 10 jun. 2018.

PIOVESAN, F. *A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos*, 2001. Disponível em: STJ: www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/download/3516/3638. Acesso em: 30 abr. 2018.

VENTURA, Deisy; REIS, Rossana; GUIMARÃES, Feliciano Sá. Coordenadoras do relatório *Imigrantes em São Paulo*: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos/São Paulo:IRI-USP, 2017.Disponível em: http://www.cosmopolis.iri.usp.br/sites/default/files/trabalhos-academicos-pdfs/eBook%20Cosmopolis.compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

SAHD, L. F. (02 de 2009). Hugo Grotius: Direito Natural e dignidade. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, 181-191. Fonte: Cadernos de Ética e Filosofia Política: Disponível em: https://www.revistas.usp.br/cefp/article/viewFile/82613/85574. Acesso em: 5 mar 2018.

SCKELL, S. N. *O cosmopolitismo de Kant*: direito, política e natureza. Fonte: Estudos Kantianos 5, 1: 2017, p. 199 – 213: Disponível em: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ek/article/view/7086/4553. Acesso em: 4 mar. 2018.

SOARES DOS REIS, G., Zveibil, D; Junqueira, G. *Comentários à Lei da Defensoria Pública*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Sítios eletrônicos

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) *Refugiados e Migrantes*: Perguntas Frequentes. 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Refugiado ou Migrante*? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. 2015. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Refúgio no Brasil* – A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 2010. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 9 jun. 2018.

BBC Brasil. Os países que têm mais moradores estrangeiros do que nativos https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39216282. 2017. Acesso em: 9 jun 2018.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 9 jun 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Versão compilada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Defensoria Pública da União inaugura nova sede em São Paulo. 2018. Disponível em: http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/40836-defensoria-publica-da-uniao-inaugura-nova-sede-em-sao-paulo. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm. Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/DetalhaConvenio.asp?CodConvenio=806422&TipoConsulta=0&UF=sp&CodMunicipio=7107&CodOrgao=&Pagina=599&Periodo 201?. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Orientação Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. 201?. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES (CPMig). 201?. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES. Decreto Municipal nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016b. Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016. Acesso em: 08 jun. 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES. Lei nº 16.478, de 08 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016/. Acesso em: 09 jun 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES. Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania – Contratos, Convênios e Parcerias. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acesso_a_informacao/index.php?p=178727. Acesso em: 09 jun. 2018.

DICIONÁRIO DO AURÉLIO. *Significado de Imigrante*. Publicado em 19/04/2018 Disponível em: https://dicionariodoaurelio.com/imigrante. Acesso em: 08 jun. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Coordination Office for Migrant Policy* (CPMIg) – City of São Paulo. 2017. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=193, Novembro. Acesso em: 10 jun. 2018.

POLITZE! 2017. A Nova Lei de Migração. 2017 Disponível em http://www.politize.com.br/nova-lei-de-migracao/. Acesso em 10 de jun de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Fichas de detalhamento das 123 metas. (201?)b. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Acesso em: 08 jun. 2018.

RELATÓRIO DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Plataforma de Cairo, 1994. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

SERVIÇO FRANCISCANO DE SOLIDARIEDADE – SEFRAS. "Quem Somos". Disponível em: http://www.sefras.org.br/v2/quem-somos. Acesso em: 08 maio 2018.

SINDICATO DOS ENFERMEIROS DO ESTADO DE SÃO PAULO (SEESP) "Cúpula da ONU Sobre a Grande Movimentação de Refugiados e Migrantes". 2016. Disponível em: http://seesp.com.br/noticias/cupula-da-onu-sobre-grande-movimentacao-de-refugiados-e-migrantes. Acesso em: 09 jun. 2018.

UN NEWS. UN aid chief urges global action as starvation, famine loom for 20 million across four countries. 2017. Disponível em: UN NEWS: https://news.un.org/en/story/2017/03/553152-un-aid-chief-urges-global-action-starvation-famine-loom-20-million-across-four. Acesso em: 05 mar. 2018.

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

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; VICUÑA, Victor Vieira Abecia. Política pública na recepção de migrantes e refugiados no Brasil – CRAI (Centro de Referência e Assistência ao Imigrante na cidade de São Paulo). *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 319-335. ISBN 978-85-450-0705-0.

PUBLIC POLICY ON WELCOMING MIGRANTS AND REFUGEES IN BRAZIL – CRAI (REFERENCE CENTRE AND ASSISTANCE FOR IMMIGRANTS IN THE CITY OF SAO PAULO)

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Victor Vieira Abecia Vicuña

Introduction

In this article, we present the implementation of the municipal instrument CRAI in the city of São Paulo in the year of 2014, innovatively created to serve the population of foreigners. In order to present such centre, we intend to do so by offering means to grasp the tract with the migrant population in transit or resident, regardless of their nationality, migratory status or legal support for them to stay in the national territory, with special attention to asylum seekers and immigrants in worsened social vulnerability.

We demonstrate the relevance of CRAI specially as an instrument which enables the access to legal aid in the city of São Paulo by the migrant community, as it also highlighted the successful change of logic and perspective provided by the public sector. Thus, bringing together efforts between the public and civil society spheres meant a governmental change concerning the treatment given to the community in question.

For that purpose, we start by introducing the concept of the word immigrant, which according to the Portuguese language dictionary, is

the person who immigrates or aims to establish residency in a region or country different from their own.[1]

Due to the globalized communication and discussions on the human rights thematic urging to cross borders, it is important that the terminologies have a universal understanding in order to avoid confusions or problems related to the protection of rights.

Thus, adopting the terminology of the United Nations, the concept of migrant[2] corresponds to a person who willingly moves to another region or country by multifaceted reasons that may consider the affectivity aspect, leading to family reunifications. Moreover, the aspect to pursue better quality of life plays major role, as its cornerstones might lie on natural disasters, or even extreme poverty. In addition, whoever leaves their country for political, ethical, religious conflicts, seeking protection in other countries, theoretically matches the concept of a refugee,[3] relying on specific international protection. Notwithstanding in any case, the protection and custody of human rights is a measure imposed for preventing discriminations, to also ensure the nonexistence of forced work, exploitive labour conditions or even any other form of violation.

---

1 https://dicionariodoaurelio.com/imigrante. Access on: jun.8.2018, at 11:22 A.M.

2 There is no uniform legal definition for the word "migrant" internationally. Some policymakers, international organizations and communication media include and use the word "migrant" as a generalist term that encompasses migrants and refugees. For instance, global statistics in international migrations often use a definition of "international migration" that includes the movements of asylum seekers and refugees. In public discussions, however, this practice may easily lead to confusion and also have serious consequences for the life and safety of refugees. "Migration" is commonly understood as implying a voluntary process, e.g., someone who crosses a border looking for better financial opportunities. That is not the case of the refugees, who cannot return for their homes safely and, consequently, are entitled to specific protections within the scope of the international law. Not focusing the words "refugees" and "migrants" takes away the attention of the specific legal protection the refugees need, such as protection against *refoulement* and against being penalized for crossing borders to seek for safety without authorization. http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes. Access on: jun. 9. 2018, at 3:22 P.M.

3 The *refugees* are people who scape from armed conflicts or persecutions. Often their situation is so dangerous and unbearable that they must cross international borders to look for safety in the nearest countries, and then become a 'refugee' internationally recognized, with access to assistance of the States, the ACNUR and other organizations. They are recognized as such, precisely because is too dangerous for them to come back for their country and they need asylum elsewhere. The international law defines and protects the refugees. *1951* **C**onvention about the Statute of Refugees and its protocol of 1967, as well as the OAU (Organization of African Unity) Convention – by which the specific aspects of the refugees problems in Africa in 1969 were regulated – or the Cartagena Declaration of 1984 about the Refugees continue to be the key of the current protection of the refugees. http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/. Access on: jun. 9. 2018, at 3:20 P.M.

The discussion related to the immigrant[4] dates back to the social relations and the way the State sees the figure of the foreigner in its territory, and from that evolution emerges the need of confronting and defending human rights.

Considering long steps within History, we may state that the development in global and regional scale of systems which comprehend treaties of human rights, the binding provisions of traditional International Law and even the non-binding ones of *International Soft Law* was inaugurated by the Universal Declaration of Human Rights in 1948, alongside its endorsement on a global regimen of human rights.[5]

Such Declaration, concerning the human migrations, sought to recognize the right of freedom of movement between borders, legitimating a right to emigrate, however without safeguarding a right to enter another State, i.e., the right to immigrate. Therefore, the articles XIII and XV provides, respectively:

> Article XIII
> 1. Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.

---

[4] In relation to the foreigner within a local community, we enhanced Francisco Vitoria's legacy, theologian of the 16th century, who presented values concerning the non-exclusion of any individual in the world. SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. 2009. "Hugo Grotius: direito natural e dignidade" Available on: https://www.revistas.usp.br/cefp/article/viewFile/82613/85574. Access on: feb. 4 2018 at 1:00 P.M. With Hugo Grócio, considered one of the founders of the international law, the first rigorously legal idea about a "law for people" was expressed, whose strength would come from the willing of all nations or several of them, with scope of application in the foreign affairs among the States. BRAZ, A. O Conceito de Cidadania em Kant: Uma Solução Para o Conflito Entre Estados. *Revista Portuguesa De Filosofia*, v. 61, no. 2, 2005. Available on: https://www.jstor.org/stable/40314290. Access on: may 4 2018 at 6:00 P.M. Immanuel Kant took back the idea of non-exclusion of the individual later on in the 18th century, fostering the idea of the individual as subject of international law, and thus inserted in a universal state of humanity, making efforts to the historical utopia of world peace and global fraternity by the existence of a Society of Nations, or in its terminology Völkerbund, from which a legal cooperation would arise among the States. SCKELL, N. Soraya, 2017. "O Cosmopolistimo de Kant: Direito, Política e Natureza" Available on: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ek/article/view/7086. Access on: april 4 2018. at 4:00 P.M. In the 20th century, however, Hannah Arendt stated: "(...) the right to have rights, or the right of any individual to remain in the humanity, should be ensured by this with that. But this possibility is uncertain," in "Origens do Totalitarismo", 1958, p. 298. Available on: https://www.azioniparallele.it/images/materiali/Totalitarianism.pdf. Access on: feb. 4 2018 at 1:00 P.M.

[5] BENHABIB, Seyla. "The right to have rights: Hannah Arendt on the contradictions of the nation-state. In The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens" 2004. Available on: https://www.cambridge.org/core/books/rights-of-others/right-to-have-rights-hannah-arendt-on-the-contradictions-of-the-nationstate/588DF785CC36AB1B9581C5DE03745990. Access on: feb. 10 2018 at 2:00 P.M.

2. Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.
Article XV
1. Everyone has the right to a nationality.
2. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

In the contemporary world, we must emphasize that we are going through a period of intense movement of people, whilst coping with the greatest humanitarian crisis since the end of the Second World War.[6] Therefore, treating foreigners as legal subjects in light of the principle of human dignity is a fact that needs attention and protection.

This paper presents an instrument of assistance and protection for the foreign population named CRAI in the City of São Paulo, Brazil.

Brazil and the Foreigner Individual

The movement of people occurs by several reasons and according to data from the United Nations, which estimates that there are about 244 million of international migrants in 2015, from which more than 150 million (62%) are migrant workers. And according to the Commission for Refugees of the United Nations, in the end of 2015 over 65 million of people were dislocated worldwide, running away from political persecution, conflict, violence and violations of the human rights – an increase of 5.8 million in relation to the previous year, and we speculate that these numbers will keep on rising.[7]

For a contextualized approach, analyzing the perspective of the Municipality of Sao Paulo, Brazil had in 2015 1.8 million migrants, enhancing the proportion it corresponds to less than 1% of the Brazilian population.[8] In the same year, just for comparison purposes, the United Arab Emirates had 8.09 million migrants, representing 88.4% of their population in the same year.[9]

---

6 According to declaration of the director of Humanitarian Operations for the United Nations, Stephen O'Brien, in a speech to the Council of Safety of the United Nations (3/2017)

7 http://seesp.com.br/noticias/cupula-da-onu-sobre-grande-movimentacao-de-refugiados-e-migrantes. Access on: jun. 9 2018, at 4:12 P.M.

8 http://www.politize.com.br/nova-lei-de-migracao/ "Nova Lei de Migração: O que muda? 7/6/2017. Access on: jun.10.2018 at 1:50 A.M.

9 "Os países que têm mais moradores estrangeiros do que nativos" 3/9/2017, https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39216282, 2017. Access on: jun.10.2018 at 1:50 A.M.

Based on data of the Institute of International Relations of the University of Sao Paulo (USP), which collected the information from the Federal Police Department of the Ministry of Justice, the municipality of São Paulo concentrated 32% of all immigrants who lived in Brazil in the year of 2016.[10]

Brazil has been a country of a friendly and welcoming tradition to foreigners, perhaps due to the multicultural formation aspects. The opening period of strong immigration had its beginning in the colonization, from a perspective of exploitation by the Portuguese colonizers who chose the cheap work force and implemented a forced flow of Africans to the country as slaves in the beginning of the 15th century.

Alongside the release of slaves and the boom of the coffee market, the immigratory flow of greatest intensity to Brazil caused 4.07 million of people from several countries to enter the country, specially nationals from Italy, Portugal, Spain and Germany, covering the period of 1874-1930.[11] Later on, the period related to the presidency of Getulio Vargas, in the 20th century, led to a tighter and more selective policy in relation to immigration, but even so, between 1940 and 1970 there was the entrance of 1.1 million of foreigners.[12]

A new phase in immigration happened from the 2000s, specially taking into account the world economic crisis. In this period, we may witness the arrival of Haitians, Senegalese and others.[13] This moment revealed that, in spite of Brazil being a hospitable country, its migratory policy was inappropriate and insufficient.

Protection and Structure to the Human Rights

There is no doubt that the Brazilian Federal Constitution of 1988 innovated in relation to essential rights and guarantees and

[10] Relatório São Paulo Cosmópolis, Instituto de Relações Internacionais da Cidade de São Paulo, page 59. Available on: http://www.cosmopolis.iri.usp.br/sites/default/files/trabalhos-academicos-pdfs/eBook%20Cosmopolis.compressed.pdf. Access on: jun.9.2018 at 9:18 P.M.

[11] Available on: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/16174. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil, Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, 2015, page 256. Access on: jun. 9 2018 at 9:00 P.M.

[12] Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil, Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, 2015, page 257. Access on: jun. 9 2018 at 9:58 P.M.

[13] Haitians running away from very poor economic, social and sanitary conditions, worsened by the earthquake that shattered that country in 2010; just as the Senegalese, Congolese and Bengali, among other African nationalities, who also wanted to scape from the adversities in their respective countries of origin. – Source above. Page 258.

institutionalized the human rights, extending the principle of maximal effectivity to the respective rights outlined in international treaties. (Flávia Piovesan, 2001).[14]

In reference to the international treaties, to which Brazil became a signatory, among others, we may mention:

(i) The American Convention on Human Rights stated in its preamble that the essential rights of the human person do not derive from the nationality relating to a given State, but only points out the inherent characteristics of the human individual, claiming for international protection.

(ii) The International Covenant on Civil and Political Rights, which disciplines that the States should respect all the individuals who are in their territory and subject to their jurisdiction. In the treaty, there is also an express mention forbidding the discrimination due to race, color, sex, language, religion, political opinion or of other nature, national or social origin, economic situation, birth or any condition.

(iii) The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, counted with the adhesion of Brazil only in 1960. Nevertheless, the country has its own legislation since 1997 that disciplines the legal institution of asylum.[15] For clarification purposes, the legal status of refugee is ascribed to the individual, relying on the provisions of domestic law, who: (i) due to founded fears of persecution by reasons of race, religion, nationality, social group or political opinions is out of his/her country of nationality and cannot or do not want to be protected by that country, (ii) do not have nationality and is out of the country where he/she previously had usual residence, cannot or do not want return to it due to the circumstances described in the previous item, or also, (iii)

[14] PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. 2001.

[15] "Brazil decided to approve its own law of refuge, which prevails in technical and legal compliance with the Convention of 1951. The approval of law transmits clearer and more direct rules to the public administration bodies. It showed to be effective for greater involvement of Brazil with the theme of refugee." http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Access on: jun. 9 2018, 10:00 P.M. "Refúgio no Brasil – A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas" – Agency of WHO for Refugees, 2010.

> due to severe and generalized violation of human rights, is obliged to leave his/her country of nationality to seek refuge in other country.[16]

Besides, not just signing Treaties of human rights, Brazil participated in the International Conference about Population and Development, in 1994, in which a plan of action was prepared, contemplating in its chapter X the question of international migrations.[17]

Indeed, the Federal Constitution in 1988 determined in its 5th article:

> Art. 5 Everyone is equal according to the law, without distinction of any nature, *guaranteeing to Brazilians and foreigners residing in the Country the inviolability of the right to life, freedom, equality, safety and property (...)*

In the light of the new constitutional scenario, the legislation which established the previous legal system to the foreigner in the country, the Federal Law 6,815/1980, was revoked by the Federal Law 13,445 2017, named 'New Migration Law', laying great stress on guidelines of the human rights, in comparison with the previous one.

Such legislation in its article 3 establishes:

> Art. 3 The Brazilian migratory policy is ruled by the following principles and guidelines:
> IX – broad access to justice and full free legal assistance to those proving lack of resources;

The access to justice, for us, is a gender that comprises the species 'resolution of disputes' – in and out of court – and the access to a legal system that ensures the due legal process, enabling fair judgments to occur within a reasonable period. Henceforth, it also becomes vital to provide the understanding of legal questions in clearly didactic way, highlighting proper legal education, in the sense of a broader dissemination of rights and duties.

---

[16] BRAZIL, Law 9.474/1997, Article 1, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Access on: jun.9.2018, at 10:00 P.M.

[17] http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf. Access on: jun.9.2018, at 5:45 P.M. In Chapter IX of the Report of the International Conference in question, there is a mention as to the population distribution, the urbanization and internal migration, being understood that migration is also favored by factors of pressure, such as the unequal allocation of resources of development, adoption of inappropriate technologies and the lack of access to the earth available. Page 79.

For the discussion we bring on this paper, the access to justice gains importance to the extent that when a breach of rights takes place in a system of protection, this very system should be active and effective to ensure the protection and implementation of the human rights.

In Brazil, the Public Defender's Office is the body that will promote the access to justice to the financially disadvantaged individuals, leading to propositional and institutional actions which envision not just legal protection, but also legal inclusion.

Public Defender's Office and its Institutional Design

The Public Defender's Office is disciplined in the Federal Constitution[18] and by the Supplementary Law of the Public Defender's Office No. 80 of 1990 that organized and set general rules in relation to the subtypes of Public Defender's Offices, subdividing as follows: (i) Federal and Territories Public Defender's Offices, (ii) Federal District Public Defender's Offices, (iii) State Public Defender's Offices.[19]

The Public Defender's Office shall act in the States, in the Federal District and in the Territories together with the Federal, Labor, Electoral, and Military Courts, Superior Courts and administrative instances of the Federal Government, pursuant to article 14 of the Complementary Law no. 80 of 1990. Therefore, we may witness the Federal Public Defender's Office acting in the States only when it comes to resolving legal issues of the federal administrative spheres.

---

[18] Art. 134. The Public Defender's Offices is a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, with the duty of, as an expression and instrument of the democratic regimen, essentially, the legal counselling, the promotion of human rights and defense, in every levels, in and out of court, the individual and collective rights, fully and freely, to the people in need, as per item LXXIV of art. 5 of the Federal Constitution.
§1 Complementary Law shall organize the Federal and Federal District and Territories Public Defender's Offices and stipulate general rules for their organization in the States, in career positions provided in the initial class by civil service public examination, being ensured to its members the guarantee of irremovability and forbidding the exercise of advocacy outside the institutional attributions.
§2 The State Public Defender's Offices have guaranteed functional and administrative autonomy, and the initiative of its budgetary proposal within the limits established in the law of budgetary guidelines and subordination to the provision in art. 99, §2.
§3 The provision in §2 is applied to the Federal and Federal District Public Defender's Offices.
§4 The unit, indivisibility and functional independency are institutional principles of the Public Defender's Office, also applying, where appropriate, he provision in art. 93 and in item II of the art. 96 of this Federal Constitution.

[19] SOARES DOS REIS, Gustavo Augusto; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo, Comentários à Lei da Defensoria Pública. 2013. Page 51.

The Federal Public Defender's Office is in charge of providing legal assistance to people in need in the Centre for Reference and Assistance to the Immigrant (CRAI), the demand of immigrants and refugees usually cover the migratory regularization.

Likewise, the Federal Public Defender's Office will be responsible for providing to this population full and free legal assistance, contributing to the promotion of the rights of migrants, in articulation with governmental bodies and the civil society. Highlighting the issuance of recommendations related to this sort of legal protection will not only take place at its institutional headquarters in the city of São Paulo, but in such municipal instrument as well.[20]

CRAI – Result of the Municipal Public Policy for Migrants

According to the legislation[21] of Municipality of São Paulo, in the year of 2013, the Program of Goals was presented, in which the Goal no. 65 established the creation and implementation of the Municipal Policy for Migrants and the Fight Against Xenophobia, including within the Objective no. 9 the aim to promote a culture of citizenship and appreciation for diversity, reducing the manifestations of discrimination of all kind.

Due to such goal 65, the Coordination of Policies for Migrants (CPMig) was created within the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship of São Paulo (SMDHC).[22]

The institution of a municipal policy for immigrants in a transversal, intersectoral and participative way occurred in a pioneering way in the city and in Brazil, with 'CPMig/SMDHC' seeking to build

[20] The headquarters of the Federal Public Defender's Office in the city of São Paulo is located at Teixeira da Silva Street, nº 217, Paraíso, São Paulo, SP. Available on: http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/40836-defensoria-publica-da-uniao-inaugura-nova-sede-em-sao-paulo. Access on: jun. 9 2018 at 10:00 P.M.

[21] The Organic Law of the Municipality of Sao Paulo (Amendment no. 30) obliges every mayor elected, in up to ninety days after being sworn in office, to present a Program that clarifies the strategic actions, the indicators and quantitative goals for each one of the sectors of municipal public administration, in compliance with the Forms of detailing of 123 goals, page 6. Available on: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivo s/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Access on: jun. 9 2018 at 11:30 P.M.

[22] Page 38 of such Program of Goals of the City of São Paulo.

its public policies[23] by the bias of human rights, finally figuring as the first municipal public agency created specifically for the migratory subject in the country.[24]

Underlining Ronald Dworkin's concept on 'policy', such may be defined as a standard that sets out an objective to be reached, benefiting a given community, whether by some economic, political or social bias.[25] Similarly, the municipal legislation was introduced,[26] representing a legacy from this municipal governance regarding the migration cause, including, also: (1) the consolidation of the Coordination Office for Migrant Policy (CPMig), (2) the creation of four Emergency Shelters specialized in the assistance to immigrants; (3) the sanction of the Municipal Law No. 16,478/2016, which instituted the Municipal Policy for the Immigrant Population; (4) the creation, within this law, of the Municipal Council of Immigrants; and finally, as envisioned in article 6 of that law, the creation of the Centre for Reference and Assistance to Immigrants (CRAI).[27]

The Centre for Reference and Assistance to Immigrants (CRAI)[28] started its activities in November 2014, inviting SEFRAS to administrate

---

[23] The several legal forms that a public policy may have in the legal system have to be pointed out, and it can appear in typical complex arrangements of the political and administrative activity, making the work of the law scientist difficult in this field, dealing with areas of intersection of scientific domains, such as Political Science and Public Administration Science." BUCCI, M. P. D. Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo, SP: Saraiva, 2009.

[24] Vf. COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. Coordenação de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo. 201? Available on: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf. Page 3. Access on: jun. 9 2018 at 8:40 A.M.

[25] DWORKIN, M. Ronald. The Model of Rules. University of Chicago Law Review: Vol. 35: Iss. 1, Article 3., 1967, pp. 1-33. Available on: https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol35/iss1/3/. Access on: jun. 10 2018 at 10:00 P.M. Free translation.

[26] Article 1 of its municipal law 16.478/16 establishes: (i) the guarantee to the immigrant of access to social rights and public services; (ii) promotion of respect to diversity and interculturality; (iii) impediment of violation of rights; (iv) fostering social participation and development of actions coordinated with the civil society. As principles its art. 2 lists six, which are (i) equality of rights and opportunities, observing the specific needs of the immigrants; (ii) promotion of regularization of the situation of the immigrant population; (iii) universality, indivisibility and interdependence of the human rights of the immigrants; (iv) fight to xenophobia, racism, prejudice and any forms of discrimination; (v) promotion of 80 social rights of the immigrants, by the universal access to public services, under the municipal legislation; (vi) promotion of family and community living.

[27] COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. Coordenação de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo. 201?. Page 4. Access on: jun 9 2018 at 9:00 P.M.

[28] Art. 9 of the Municipal Law 16.478/2016 provides: "The Center for Reference and Assistance to Immigrants – CRAI will be kept and supervised by SMDHC, and will have as main objectives:

the service in partnership with São Paulo Municipality. CRAI performs institutional and itinerant assistance, promoting specialized attention to the migrant population, as well as access to rights and social, cultural and economic inclusion.

The centre was established thanks to the partnership between the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship (SMDHC), representing the city in question, and the National Department of Justice of the Ministry of Justice, representing the Union, so that these federated states economically cooperated with one another.

Based upon the Federal Agreement No. 806.422[29] signed in 2014, the Union, federated entity representing the Brazilian Government, transferred the sum of one million two thousand reais (R$ 1,200,000.00) for implementing CRAI in Sao Paulo, which according to governmental terms visible at the Transparency Portal (under the Federal Government domain), would advocate a way of minimizing the difficulties of immigrants who just arrived in the city, favoring their insertion and sociocultural integration therein.

Importantly, CRAI has been operated by the Franciscan Service of Solidarity (SEFRAS), a net of social services coordinated by the Franciscan friars of the Franciscan Province of Immaculate Conception of Brazil, belonging to the Catholic Church. The association directs its assistance to vulnerable groups of civil society; to mention only a few, we may spot children, homeless people, recyclable material collectors, people living with HIV/AIDS, immigrants and refugees.[30]

I – promoting the access to rights and social, cultural and economic inclusion of the migrant population, by specialized and multilingual attention, articulated with other public equipment and organizations of the civil society; (...)

IV – assist the Municipal Public Administration in emergency situations caused by the eventual arrival of great contingents of immigrants and refugees in situation of vulnerability.

§1 The specialized assistance referred to in item 1 of head provision of this article includes guidance for migratory regularization, offering and reference to courses of Portuguese language and public services, enrollment for social benefits and other actions of intermediation for implementation of rights of the immigrants.

§2 In the cases of violation of rights related to immigration, such as human trafficking, slave labor, xenophobia and violations arising from the process of movement, CRAI will act together with the Municipal Ombudsman of Human Rights to cease and redress such violations.

[29] BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, available on: http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/DetalhaConvenio.asp?CodConvenio=806422&TipoConsulta=0&UF=sp&CodMunicipio=7107&CodOrgao=&Pagina=599&Periodo. Access on: jun. 10 2018 at 12:20 A.M.

[30] Available on: http://www.sefras.org.br/novo/quem-somos/missao/. Access on: may 8 2018 at 7:00 A.M.

Following the guidelines of the National Policy of Social Assistance (PNAS),[31] SEFRAS managed to perform, along with the agreements sealed with Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship, agreement no. 61 of 2014, followed by the one no. 43 of 2016,[32] its activities in CRAI, which range from the already mentioned institutional attributions to granting Portuguese language courses, chat groups and workshops and many others.[33]

It is prosperous to mention the legal support from the regulating decree of the municipal law aimed at the immigrant population, thus, the Decree no. 57,533/2016, highlighted CRAI's operation, as an instrument to the Municipality.

The Federal Public Defender's Office provided its services from the beginning of 2015 to March/2018 in CRAI covering 956 attendances, providing legal assistance in and out of court, according to the last consolidated data on attendances performed at CRAI, visible on the document sent by the Centre to the Municipality in order to indicate quantitative data.[34]To uncover such exemplifying data of the operation from the referenced municipal instrument, 2.446 itinerant attendances, alongside 73 psychological attendances were performed since the beginning of its operation.

Conclusion

Firstly, it should be noted that the human flows directed at the city of Sao Paulo may often share a common feature of targeting the richest city in the country, which has been historically attractive for immigration.

---

[31] A guideline placed by the Policy of Social Assistance is the participation of the population by representative organizations in policymaking and control of actions in every levels, protected by the article 5 of the Organic Law of the Social Assistance in Brazil, Law no. 8.742 of 1993). BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, "Orientação Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social" http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf.page 31. Access on: jun. 10 2018 at 1:20 A.M.

[32] Available for public survey in the section "Parcerias [Partnerships]" in the Contracts, Agreements and Partnerships of the Department of Human Rights and Citizenship. Available on: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acesso_a_informacao/index.php?p=178727. Access on: jun.10 2018 at 7:20 A.M.

[33] Information available on the website of the Centre for Reference and Assistance to Immigrants (CRAI). Available on: http://www.sefras.org.br/novo/servicos/sao-paulo/crai/.

[34] E-mail received on 5/6/2018 from the General Coordination of CRAI, containing a file regarding the data of consolidated assistance of CRAI from its beginning, in November 2014, to March 2018, being such document sent to the Municipality for indication of quantitative data.

Also, due to the fact Sao Paulo sheltered 32% of all immigrants living in the country in 2016, such data guides the understanding of the immigratory movement in compliance with the concentration of wealth.

Since individuals from all over the world may notice the effects of unequal allocation of subsidies for human development, in a period of humanitarian crisis, it is nowhere near difficult to state that city in question mostly attracted those who intended to build their lives in Brazil, with a view to finding a broader range of opportunities.

As previously mentioned, the advent of the 'New Migration Law' in 2017 revoked the 'Foreigner Statute Law' from 1980, considering the revoked legislation did not treat migrants as legal subjects, nor ensured to guarantee them a condition of equality with Brazilian nationals, not to mention a series of rights which have been provisioned in their favor by recent legislation.

Given the Brazilian Government attitude towards the international community in presenting itself as a rising and welcoming nation so far, such approach may be spotted in its new migratory legislation, which, however, cannot on its own sideline the insufficient preparation to cope with upcoming flows of immigration. Considering such challenges ought to be tackled in an intersectoral way, the task to organize such human flows, which may now rely on new rights in their favour, is not an easy challenge for any State.

The municipal preoccupation anticipated the sanction of the 'New Migration Law' in 2017, as the Municipality approved the Municipal Law for immigrants in the previous year. Such law specified notions regarding the policy for the immigrant population, and even before, the City had already established the instrument CRAI in 2014, i.e., three years before the nationwide legislation could innovate on the migratory agenda.

As a result, today the Centre for Reference and Assistance to the Immigrant represents a real embodiment of the access to justice for immigrants in worsened vulnerable situation, providing aid in several languages, and even making appointments at the Federal Police in Sao Paulo. Such instrument also provides information about migratory regularization, its necessary documentation, courses of qualification, and access to the municipal public services.

Indeed, there is still a lot to be done when it comes to tackling the migratory cause as a public policy, in order to strictly observe the terms seen in numerous international pacts signed by Brazil. This process backs the image that the country historically has sought to transmit abroad, but we cannot put aside that the instrument in reference is an

example of public policy which endeavoured to guarantee support to the national sovereignty and the national interest.

The concatenate action between the Federal Government, the Municipality and the entity of the civil society, *in casu*, the Franciscan Service of Solidarity has proven to meet many demands of numerous migrants, immigrants and refugees, specially of these in particular, who deserve a greater attention and state protection, by the legal reasons already exposed.

It is extremely important to approximate access to justice to all, and considering the subject of this paper, to the vulnerable portion of the civil society, thus following the understanding that the access to justice is the most basic of human rights, especially for migrants.

Finally contributing to the assertive that a country, whilst facing the migratory cause along with transversal, intersectoral and participative public policy, may earn international recognition, the International Labour Organization labelled CRAI implementation in the municipality of Sao Paulo as a successful local governance, consistent with the human rights doctrine.[35]

References

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) *Refugiados e Migrantes*: Perguntas Frequentes. 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Refugiado ou Migrante*? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.

ARENDT, Hannah. The Origins of Totalitarism. Em H. Arendt, The Origins of Totalitarism. Ohio: The World Publishing Company, 1958. Disponível em: https://www.azioniparallele.it/images/materiali/Totalitarianism.pdf. Acesso em: 04 fev. 2018.

BENHABIB, S. Hannah Arendt on the contradictions of the nation-state. *In The Rights of Others*: Aliens, Residents, and Citizens. Em S. Benhabib, The Right to Have Rights Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/the-rights-of-others/06822099EB47933C07C843FC5E0F7FCD. Acesso em: 10 jun. 2018.

[35] International Labor Organization. Available on: *http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=193*Novembro de 2017 *"Innovation and Creativity – The experience of CPMig can be considered a successful local governance initiative in the promotion of the rights of migrants, consistent with the human rights doctrine. Drawing on the assumption that migrants are rights-holders* (…)" 11.15.2017. Access on: jun. 10 2018 at 7:00 A.M.

BRAZ, A. O Conceito de Cidadania em Kant: uma solução para o conflito entre Estados. *Revista Portuguesa de Filosofia*, v. 61, n. 2, 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/i40012947. Acesso em: 10 jun. 2018.

BUCCI, M. P. D. *Políticas Públicas*: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, SP: Saraiva, 2009.

DWORKIN, R. M. *The Model of Rules. University of Chigago Law Review*: v. 35: Iss. 1, Article 3., 1967. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol35/iss1/3/. Acesso em: 10 jun. 2018.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro de. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. *In*: *Cadernos OBMigra*. v. 1, n. 3, p. 252-279. 2015. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/16174. Acesso em: 10 jun. 2018.

PIOVESAN, F. *A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos*, 2001. Disponível em: STJ: www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/download/3516/3638. Acesso em: 30 abr. 2018.

SAHD, L. F. (02 de 2009). Hugo Grotius: Direito Natural e dignidade. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, 181-191. Fonte: Cadernos de Ética e Filosofia Política: Disponível em: https://www.revistas.usp.br/cefp/article/viewFile/82613/85574. Acesso em: 5 mar 2018.

SCKELL, S. N. *O cosmopolitismo de Kant*: direito, política e natureza. Fonte: Estudos Kantianos 5, 1: 2017, p. 199 – 213: Disponível em: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ek/article/view/7086/4553. Acesso em: 4 mar. 2018.

SOARES DOS REIS, G., Zveibil, D; Junqueira, G. *Comentários à Lei da Defensoria Pública*. São Paulo: Saraiva, 2013.

VENTURA, Deisy; REIS, Rossana; GUIMARÃES, Feliciano Sá. Coordenadoras do relatório *Imigrantes em São Paulo*: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos/São Paulo:IRI-USP, 2017.Disponível em: http://www.cosmopolis.iri.usp.br/sites/default/files/trabalhos-academicos-pdfs/eBook%20Cosmopolis.compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

Sítios eletrônicos

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) *Refugiados e Migrantes*: Perguntas Frequentes. 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Refugiado ou Migrante*? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. 2015. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Refúgio no Brasil* – A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 2010. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 9 jun. 2018.

BBC Brasil. Os países que têm mais moradores estrangeiros do que nativos https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39216282. 2017. Acesso em: 9 jun 2018.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 9 jun 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Versão compilada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Defensoria Pública da União inaugura nova sede em São Paulo. 2018. Disponível em: http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/40836-defensoria-publica-da-uniao-inaugura-nova-sede-em-sao-paulo. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm. Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/DetalhaConvenio.asp?CodConvenio=806422&TipoConsulta=0&UF=sp&CodMunicipio=7107&CodOrgao=&Pagina=599&Periodo 201?. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Orientação Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. 201?. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES (CPMig). 201?. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES. Decreto Municipal nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016b. Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016. Acesso em: 08 jun. 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES. Lei nº 16.478, de 08 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016/. Acesso em: 09 jun 2018.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES. Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania – Contratos, Convênios e Parcerias. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acesso_a_informacao/index.php?p=178727. Acesso em: 09 jun. 2018.

DICIONÁRIO DO AURÉLIO. *Significado de Imigrante*. Publicado em 19/04/2018 Disponível em: https://dicionariodoaurelio.com/imigrante. Acesso em: 08 jun. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Coordination Office for Migrant Policy* (CPMIg) – City of São Paulo. 2017. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=193, Novembro. Acesso em: 10 jun. 2018.

POLITZE! 2017. A Nova Lei de Migração. 2017 Disponível em http://www.politize.com.br/nova-lei-de-migracao/. Acesso em 10 de jun de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Fichas de detalhamento das 123 metas. (201?)b. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Acesso em: 08 jun. 2018.

RELATÓRIO DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Plataforma de Cairo, 1994. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf. Acesso em: 09 jun. 2018.

SERVIÇO FRANCISCANO DE SOLIDARIEDADE – SEFRAS. "Quem Somos". Disponível em: http://www.sefras.org.br/v2/quem-somos. Acesso em: 08 maio 2018.

SINDICATO DOS ENFERMEIROS DO ESTADO DE SÃO PAULO (SEESP) "Cúpula da ONU Sobre a Grande Movimentação de Refugiados e Migrantes". 2016. Disponível em: http://seesp.com.br/noticias/cupula-da-onu-sobre-grande-movimentacao-de-refugiados-e-migrantes. Acesso em: 09 jun. 2018.

UN NEWS. UN aid chief urges global action as starvation, famine loom for 20 million across four countries. 2017. Disponível em: UN NEWS: https://news.un.org/en/story/2017/03/553152-un-aid-chief-urges-global-action-starvation-famine-loom-20-million-across-four. Acesso em: 05 mar. 2018.

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

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; VICUÑA, Victor Vieira Abecia. Public policy on welcoming migrants and refugees in Brazil – CRAI (Reference Centre and Assistance for Immigrants in the city of Sao Paulo). *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 337-353. ISBN 978-85-450-0705-0.

AS CIDADES E OS RELATÓRIOS DE SUSTENTABILIDADE: ELES SÃO REAIS?

Ricardo Pedro Guazzelli Rosario
Adriano Palharini de Araújo
Isabela Coleto
Victor Kenzo Hirokado
Giulia da Matta Nigro
Estéfani Nuñes Perez Soares
Yuji Caiani Taniguchi

1 Introdução

Direito Urbanístico e Direito Ambiental caminham juntos em muitos aspectos, um dos princípios mais importantes em Direito Ambiental é o princípio do desenvolvimento sustentável, mas os aspectos práticos desse princípio, por vezes, são muito difíceis de observar. No entanto, quando pensamos em uma cidade sustentável, muitas vezes podemos dizer que este princípio *está acontecendo*. Mas como podemos observar o princípio do desenvolvimento sustentável em uma cidade sustentável?

Tentar responder questões como o que é a sustentabilidade ou as razões pelas quais as cidades são sustentáveis é certamente um trabalho complexo que ainda está em construção e, ao mesmo tempo, em disputa por várias correntes teóricas. Segundo Acselrad (2009), ainda existem expressões interrogativas em que a sustentabilidade é vista como "um princípio evolutivo", "um conceito infinito", "poucos sabem o que é" e "exigindo muita pesquisa adicional".

Ainda, de acordo com Marzall e Almeida (2000), muitos programas não definem sua compreensão do termo sustentabilidade, talvez porque

considerem que seu significado seja mal entendido ou porque não entendem a complexidade do termo.

A noção de sustentabilidade e consciência ambiental começou a despertar, a partir dos anos 1960, para a reflexão sobre a posição do homem no planeta e até mesmo os padrões de consumo e produção estabelecidos, que sequer consideravam a racionalidade ecológica (CAPENA, 2007).

A revolução industrial no século XIX, juntamente com toda a tecnologia produzida durante a primeira metade do século XX, possibilitou à humanidade um grande avanço em termos de produção. No entanto, juntamente com a massificação produtiva, a exploração dos recursos naturais e a disparidade entre os países que, desigualmente, se industrializaram em épocas diferentes, também aumentaram.

Os impactos ambientais gerados pela ação antrópica, percebidos através de consequências como a poluição nuclear, a matança de espécies animais pela ação de agrotóxicos e chuvas ácidas que ocorreram na Suécia e em outros países do mundo, despertaram a preocupação pela crise ambiental que o planeta passou (NASCIMENTO, 2012). Sustentabilidade, então, surge da ecologia e da economia, enfatizando a capacidade de regeneração dos ecossistemas, ou seja, sua resiliência às ações humanas e desastres naturais (resiliência) e a relação com a política de desenvolvimento do século XX (NASCIMENTO 2012).

A Conferência de Estocolmo em 1972 foi o marco das discussões sobre sustentabilidade. Como resultado dos problemas gerados pela ação humana e pela possível e perigosa diminuição dos ecossistemas ao redor do mundo, o encontro colocou frente a frente os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos.

Segundo Nascimento (2012), a discussão entre países do primeiro ao terceiro mundo levantou um novo ponto nas discussões sustentáveis: a pobreza. Os países subdesenvolvidos, pobres, principalmente agrícolas e atrasados no desenvolvimento industrial, mostravam-se preocupados com os constrangimentos ao seu desenvolvimento, justificando que parte da degradação do meio ambiente fazia parte da pobreza e da miséria, as quais era necessário combater visando alcançar o desenvolvimento. Então nesse cenário emergiu o conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Foi apresentado o conceito de apenas uma Terra, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de propiciar discussões conflitantes. Este conceito julgou que o problema ambiental tem origem bipolar. Um se deve a esse desenvolvimento, com consumo agressivo e excessivo de alta tecnologia, e outro ao baixo

desenvolvimento, com crescimento populacional e baixo PIB *per capita* (WARD, DUBOS, 1973).

Com base nisso, segundo Nascimento (2012), a dicotomia "Meio-ambiente-economia" recebe um novo item, culminando com a inclusão da questão social no desenvolvimento sustentável, que passa a ser composta por fissuras ambientais, econômicas e sociais.

A partir disso, surgem as questões sobre o desenvolvimento sustentável e suas possibilidades. Segundo Capena (2007), o desenvolvimento sustentável não é um estado fixo, mas um processo de mudança da compatibilidade da exploração de recursos, desenvolvimento tecnológico, gestão de investimentos e mudanças institucionais com o presente e o futuro.

Apesar da difícil conceitualização do termo, o Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente define sustentabilidade da seguinte forma:

> Conceito associado ao Desenvolvimento Sustentável, envolve as ideias de pacto intergeracional e perspectiva de longo prazo. Sustentabilidade é a capacidade de um processo ou forma de propriedade de recursos continuar existindo por um longo período. Veja também Sustentabilidade Ambiental, Sustentabilidade Social.

A partir desse conceito, é possível apreender a ideia da preservação atual dos recursos naturais para as gerações futuras, que muitas vezes está associada à noção de sustentabilidade. Assim, para muitos teóricos, uma contradição no termo *desenvolvimento sustentável* é apresentada pelo contraste entre os termos *desenvolvimento* e *sustentabilidade*, como desenvolver (explorar) e preservar simultaneamente?

No entanto, segundo Amartya Sem (*Apud* CAPENA 2007), o desenvolvimento não pode ser visto apenas por viés econômico. Desenvolver significa superar as privações de liberdade, inclusive além das perspectivas econômica, social e ambiental. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável deve ser visto e entendido como uma gama de múltiplas facetas: social, econômica e ambiental, na medida em que é projetado em uma série de conteúdos que fazem parte de um conjunto complexo de possibilidades.

Dessa forma, um novo instrumento relativo foi construído: os Relatórios de Sustentabilidade. Relatórios de Sustentabilidade emergem da *evolução* de Relatórios Financeiros e Relatórios Sociais, e o *triple bottom line* – econômico/social/ambiental – juntou-se. Agora temos alguns tipos

de Relatório de Sustentabilidade, como o GRI (Global Report initiative), o IIRC (International Integrated Report Council) e outros.

Um dos mais utilizados é o Modelo de Relatório de Sustentabilidade da GRI. O GRI é uma organização internacional que ajuda a comunidade a entender e comunicar o desempenho de sustentabilidade para todos os interessados, empresas, governos e partes interessadas. O modelo de Relatório de Sustentabilidade do GRI sofreu uma evolução desde o início passando para os modelos G3, G4 e agora com os padrões.

Esse tipo de relatório foi utilizado principalmente para as empresas apresentarem seu desempenho de sustentabilidade para a sociedade. Esses relatórios usam muitos parâmetros e indicadores para mostrar os prós e contras da empresa e a sustentabilidade.

Diante dessa complexidade, são necessários indicadores capazes de avaliar o desenvolvimento e os rumos a serem tomados para melhorá-los. Vale lembrar que, por se tratar de um processo, o desenvolvimento sustentável é baseado em uma comparação entre passado, presente e futuro, devendo ser analisado a partir do período histórico.

Segundo van Bellen (2010), há uma gama infinita de indicadores para diferentes autores, justamente pela falta de uma conceituação mais rígida do tema. No entanto, esses indicadores foram desenvolvidos para casos específicos: econômicos, ambientais, sociais, de saúde, etc. No entanto, devido à sua complexidade, o desenvolvimento sustentável exige indicadores inter-relacionados ou agregados que cubram toda a sua complexidade.

Segundo Marzall e Almeida (2000), não é possível determinar a sustentabilidade a partir de apenas um único indicador ou conjunto de indicadores que dizem respeito apenas a um único aspecto do sistema. Sustentabilidade engloba um conjunto de fatores (ambientais, econômicos e sociais) que devem ser considerados.

Segundo o IBGE (2004), os indicadores de desenvolvimento sustentável são "estatísticas, que podem ser valores absolutos, índices ou outros índices utilizados para medir a sustentabilidade social, ambiental, econômica e institucional de uma sociedade ou território. Para algumas dessas estatísticas existem valores Considerados como metas ou objetivos a serem alcançados no médio e longo prazo. Para outros indicadores, embora não haja metas ou objetivos explicitamente declarados, há um consenso sobre se a sustentabilidade é alcançada com valores maiores ou menores".

Agora, as cidades estão usando os Relatórios de Sustentabilidade em seu nome. Temos muitas perguntas dessa maneira: por que uma cidade precisa ser sustentável? O que é uma cidade sustentável? Como a

cidade poderia demonstrar que é sustentável? Por um lado, o Relatório de Sustentabilidade poderia ser um instrumento para verificar se a cidade é sustentável, mas, por outro lado, o Relatório de Sustentabilidade poderia mostrar a fragilidade da cidade.

A comunidade internacional chegou ao entendimento de que o desenvolvimento em detrimento dos recursos naturais e dos direitos das pessoas ao desenvolvimento é insustentável, sendo que a razão pela qual o conceito de uma cidade próspera, onde seus cidadãos podem e são motivados a prosperar, é o mesmo conceito de uma cidade sustentável. Porém, como esse conceito pode ser muito abstrato, o uso de indicadores pode ser um bom parâmetro para atestar essa característica em uma cidade, sendo esse o motivo pelo qual optamos por estudar a sustentabilidade nas cidades utilizando esse parâmetro.

Com relação ao desempenho econômico de uma cidade, pode ser muito difícil alinhar o desenvolvimento econômico à sustentabilidade ou, pelo menos, provar que esses dois conceitos estão alinhados. Alguns pensamentos conservadores são dados à ideia da inexistência de desenvolvimento econômico sem o esgotamento dos recursos naturais e, portanto, esses dois conceitos são opostos e não podem ser relacionados entre si.

Nesse trabalho, a visão que será apoiada será se a prosperidade da cidade em análise vier acompanhada da prosperidade de seu povo e se houver um plano claro e um parâmetro claro para o qual o esgotamento dos recursos naturais está sendo controlado e compensado por outros meios, como por exemplo, pelo investimento em capital humano e tecnologia para, no futuro, conter esse esgotamento, então, pode-se dizer que há desenvolvimento econômico alinhado com o desenvolvimento sustentável em curso nesta cidade.

Para isso, daremos uma olhada nos indicadores econômicos, ambientais e sociais, com o objetivo de atestar se os indicadores utilizados foram suficientes para sustentar a reivindicação de uma cidade sustentável e próspera.

Dessa forma, nosso objetivo é: 1) Comparar Padrões de Sustentabilidade e Apontar os melhores indicadores para um Relatório de Sustentabilidade para as cidades; 2) Comparar as cidades que estão usando os Padrões do Relatório de Sustentabilidade GRI e outros padrões, e 3) Discutir como uma cidade poderia ser sustentável.

Para este escopo, usamos a seguinte metodologia:

Primeiro, olhamos as normas internacionais sobre cidades sustentáveis para compreender os parâmetros que são usados para definir uma cidade sustentável.

Os padrões são:

1) *Global Report Iniciative* (GRI). 2016. Conjunto consolidado de Metas de Relatórios de Sustentabilidade da GRI. Amsterdã, Holanda. (GRI 2016)
2) Alcançar uma América Urbana Sustentável. Índice de Metas de Desenvolvimento Sustentável das Cidades dos EUA 2017. (US 2017)
3) Índice de Cidades Sustentáveis da Arcadi. De 2016. Colocar as pessoas no centro da sustentabilidade da cidade. *Arcadis Design & Consultancy* para ativos naturais e construídos. (Arcadis 2016)
4) Cidades sustentáveis: uma visão de nossa paisagem futura. Grant Thornton. (Grant Thornton 2011)
5) KPMG o futuro das cidades: medir a sustentabilidade. 2016. KPMG International. (KPMG 2016)

Em segundo lugar, nós olhamos para as cidades que fazem relatórios de sustentabilidade em todo o mundo, tentando usar uma de cada continente. As cidades foram escolhidas com base na disponibilidade de relatórios, pois acreditamos que um relatório deve ser facilmente acessado e prontamente disponível. Encontramos sete:

1) Cidade de Cockburn. Wetlands to Waves. Relatório de Estado de Sustentabilidade 2016-2017. Austrália. 2017. (Cockburn 2017)
2) Cidade de Helsinque. Relatório anual. 2016. Publicado pela Secretaria Municipal de Helsinque. Finlândia. 2017 (Helsinque 2017)
3) Cidade de Surrey: o futuro está aqui. Carta de Sustentabilidade 2.0. Canadá. 2016 (Surrey 2016)
4) Los Angeles. Plano de cidade sustentável. Primeiro Relatório Anual. 2015-2016. Estados Unidos da América do Norte. 2017 (Los Angeles 2017)
5) Cidade de Melborne. Relatório Anual 2016-2017. Austrália. 2017. (Melborne 2017)
6) Cidade de Stirling: Cidade da Escolha. Relatório Anual 2015-2016. Austrália 2017. (Stirling 2017)

7) Câmara Municipal de Dublin. Relatório de Sustentabilidade. 2013. Irlanda. 2014 (Dublin 2014)

Em ambas as análises, fizemos uma divisão dos parâmetros nos aspectos econômico, ambiental e social. Nesse sentido, na discussão de padrões, tentamos alcançar os melhores parâmetros para os três aspectos.

Por outro lado, nos Relatórios Sustentáveis das cidades, procuramos compará-los e também os parâmetros de cada classe, econômica, ambiental e social para entender os melhores indicadores e como é a melhor forma de comunicação.

Em seguida, observamos a relevância das informações: em que medida as informações apresentadas foram relevantes para comprovar que o indicador estava levando a um desenvolvimento sustentável, bem como em que medida as informações eram semelhantes às orientações das diretrizes que utilizamos como bibliografia. Para, finalmente, chegarmos a nossa própria conclusão sobre quais indicadores foram bem executados com base em nosso principal objetivo: alcançar uma cidade sustentável e próspera, onde seus cidadãos possam prosperar. Com base nessa análise, pudemos propor o que chamamos de "indicadores econômicos, ambientais e sociais ideais".

2 Análise de padrões

Inicialmente, foram criadas três tabelas que resultaram nos anexos A, B e C. Essas tabelas relacionam cada norma com seus respectivos indicadores, separados em economia (Anexo A), ambiental (Anexo B) e social (Anexo C).

A partir da análise desses indicadores resultou em outras tabelas com o que consideramos serem os melhores parâmetros para análise que serão feitos a seguir.

2.1 Padrões econômicos

Para a análise de indicadores econômicos e financeiros em particular, observamos se o relatório foi capaz de trazer os princípios de um relatório econômico-financeiro comum, que são: foco estratégico e orientação futura, conectividade da informação, relacionamento com acionistas, materialidade, brevidade, confiabilidade, completude e, finalmente, coerência e comparabilidade.

Os principais indicadores econômicos são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Principais indicadores econômicos para cidades sustentáveis

Descrição dos Indicadores de Sustentabilidade	
Valor Acrescentado Bruto (VAB) *per capita*/Salário Mínimo	Valor acrescentado bruto regional utilizando a produção (GVA (P) e rendimento aproximado (GVA (I))/Salário mínimo
Taxa de desemprego	Mostra a relação de empregos gerados
Percentagem da população em risco de pobreza	População vivendo abaixo do nacional Linha de pobreza, renda pessoal real *per capita* (Acorrentado 2009 Dólares) Crianças menores de 18 anos vivem abaixo do dobro do limiar da pobreza
Indústria, Inovação e Infraestrutura	Pedidos de patentes, empreendimentos *per capita*
Desigualdades Reduzidas	Coeficiente GINI, mobilidade ascendente absoluta, segregação racial, residentes com carga alugada, habitação acessível
Energia acessível e limpa	Participação de energia renovável gerada no Estado, taxa de crescimento de empregos STEM
Habitação e desenvolvimento	Número de habitações por habitante, número de habitações em construção
Investimentos Verdes	Produção e recursos, intercâmbio e transferência, contabilidade e regulação, consumo e uso, trabalho e bem-estar, tecnologia e infraestrutura, riqueza e distribuição

Tendo em mente que o conceito de sustentabilidade está sempre sendo reconstruído e recriado, o que, consequentemente, é verdadeiro também para os padrões e diretrizes para elaboração de relatórios de sustentabilidade, com base em nossa análise dos relatórios acima criamos indicadores econômicos que acreditamos deve ser aplicado a todos os Relatórios de Sustentabilidade não apenas por sua importância global, mas também para observar o conceito de comparabilidade entre os relatórios de diferentes cidades em diferentes partes do mundo. Acreditamos que, para alcançar um planeta sustentável, todas as cidades devem se engajar no mesmo projeto e compartilhar boas práticas de como fazer isso, e esperamos que nossos indicadores sugeridos ajudem a chegar a esse caminho.

Nossos indicadores foram construídos com o objetivo de aproximar o desenvolvimento econômico e sustentável, promovendo indicadores capazes de trazer materialidade, objetivos futuros, planejamento de

como chegar a esses relatórios prontamente e facilmente disponíveis para que possam ser acessados e compreendidos por todos os tipos de partes interessadas. Deve atender aos critérios de comparabilidade, pois o relatório deve ser comparável aos relatórios anteriores para que os avanços e limitações possam ser acessados e seja comparável aos de outras cidades, a fim de compartilhar boas práticas. O relatório deve ser capaz de identificar as demandas mais urgentes da população da cidade e investir no desenvolvimento de pessoal e no PIB econômico interno. Por último, mas não sem importância, ele deve se concentrar na igualdade de gênero e de minorias em relação ao acesso ao mercado e à igualdade de pagamento por serviços iguais.

Com base nessa meta, estabelecemos os seguintes indicadores: PIB, taxas de emprego, governança, impactos econômicos indiretos e transparência.

O indicador do PIB deve ser capaz de mostrar a participação da população na produção do PIB e no desempenho econômico, bem como demonstrar práticas sustentáveis ao atingir esse PIB.

As *taxas de emprego* devem ser capazes de demonstrar a relação entre empregos gerados sob o conceito de *trabalho decente* conforme estabelecido pelas Nações Unidas, porcentagem de minorias e de igualdade de gênero nesses empregos e investimento em desenvolvimento de pessoal e planos de carreira.

O indicador *governança* deve abordar como a prefeitura da cidade administra a cidade, com ênfase na mobilidade, tendo como prioridade pedestres, ciclistas e transporte público. Também deve divulgar a gestão de recursos e geração de energia elétrica sustentável. As despesas e ganhos da cidade também devem ser relatados.

Os *Impactos Econômicos Indiretos* devem abordar os incentivos e compras de produtores locais e de micro, investimento em educação e capacitação de pessoas, infraestrutura e serviços, todos relacionados à capacidade da cidade de atrair e reter investimentos.

Por último, mas não menos importante, o indicador relacionado à *transparência* deve mostrar os números financeiros e contábeis, bem como abordar o gerenciamento das despesas e do orçamento público.

2.2 Padrões ambientais

A preocupação com o meio ambiente em vários aspectos é percebida em todos os índices analisados, nos quais os indicadores foram criados como forma de avaliação. Abaixo está uma tabela mostrando os índices para cada relatório (Tabela 2):

Tabela 2 – Principais indicadores ambientais para cidades sustentáveis

Descrição dos Indicadores de Sustentabilidade	
Gestão Ambiental e Política	Espaços verdes de acordo com a% da área da cidade; espaço verde aberto por habitante; não conformidade com leis e regulamentos ambientais sujeitos a multa; participação pública nas políticas verdes. Pesquisa científica.
Energia	Consumo de energia; intensidade; distribuição de energia renovável; políticas energéticas limpas e eficientes.
Qualidade do ar (poluição e emissão de gases)	Nível médio de poluentes; políticas de ar limpo; intensidade das emissões de gases com efeito de estufa.
Gestão aste W	Tratamento de resíduos para obtenção de energia. Políticas de redução e desperdício. Libertação tóxica no ar, na água e no solo. Políticas de uso de aterros. Centros de reciclagem.
Água potável e saneamento	Consumo e vazamento de sistemas; políticas eficientes de tratamento de água; quantidade de água retirada por fonte e quanto é afetado; água tratada e reutilização de água; acesso a água limpa (% por agregado familiar); acesso a saneamento básico (% por família).
Transporte verde	*Uso de materiais reciclados e de baixo consumo. Ex.: farol LED, asfalto de plástico, iluminação dos postes por energia verde.* Uso de transporte público para deslocamento; tamanho da rede de transporte público e fácil acesso a ela; acessibilidade e estímulo às políticas de transporte verde.
Construção	Construção de edifícios. Consumo de energia de edifícios comerciais; normas e iniciativas em edifícios energeticamente eficientes; *reciclagem de materiais de construção.*
Biodiversidade	Política de preservação e recuperação de habitats. *Combate à caça e ao tráfico de fauna e flora.*

Diferentemente dos demais, em relação aos dois últimos indicadores, o GRI enfatiza as consequências da falta de tratamento de efluentes e menciona a atenção às fontes naturais afetadas pela retirada de água.

Em relação à gestão e políticas ambientais, Arcadis, América e Grant Thorton calculam em seus relatórios a quantidade de espaço verde necessário por habitante ou área da cidade, para que a terra seja mais valorizada e a cidade seja mais ambientalmente saudável.

Segundo a KPMG, uma cidade deveria ter uma melhor gestão ambiental com a participação da população na tomada de decisões. O GRI corrobora essa ideia em seus índices e complementa afirmando que as leis e multas devem ser aplicadas à sua efetividade.

Com base nas tabelas elaboradas, pode-se observar que apenas os índices América e KPMG estão preocupados com o uso do transporte verde, ou seja, estimular o uso do transporte público e aumentar a rede de transporte.

Além desses, adicionou-se o uso de materiais reciclados e de baixo consumo, pois estes seriam importantes para reduzir o uso de recursos naturais, reutilizar resíduos e também reduzir custos. Apenas a KPMG se aproximou da construção civil, relacionada ao consumo e eficiência energética. No entanto, a reciclagem de materiais de construção utilizados neste ambiente também foi adicionada a este tópico, a fim de reduzir o desperdício e o uso de recursos naturais.

No indicador de biodiversidade, os relatórios Grant Thorton e GRI foram agrupados. O primeiro não aprofundou os indicadores de energia, qualidade do ar e água potável/saneamento, mas foi o único a mencionar as mudanças climáticas, enquanto apenas o GRI tem se preocupado com a biodiversidade da fauna e flora e com a proteção de reservas. Para este tema foram adicionados o combate à caça e ao tráfico de fauna e flora, sabendo que há uma necessidade básica de correlação entre os elementos do tripé ecológico, essa questão revela um ponto de intersecção entre o social e o ambiental.

O relatório Arcadis estava preocupado com a exposição a desastres naturais. No entanto, não há descrição deles, bem como as ações preventivas a serem tomadas.

2.3 Padrões sociais

Como resultado, produzimos uma planilha com os diversos indicadores incluídos nos relatórios das diversas cidades consultadas para melhor visualização e comparação.

Nesse sentido, ao comparar os diferentes indicadores, analisando conflitos e semelhanças, procuramos pensar em indicadores únicos que sintetizassem as diversas questões apresentadas e, assim, a possibilidade de um modelo *padrão* ser utilizado na análise da sustentabilidade da cidade (Tabela 3).

Tabela 3 – Principais indicadores sociais para cidades sustentáveis.

(*Continua*)

Descrição dos Indicadores de Sustentabilidade	
Pobreza	Percentagem de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, ajustamento salarial de acordo com a inflação e crianças que vivem na pobreza.
Renda	Poder de compra
Gênero	Violência sexual e disparidade salarial entre homens e mulheres
Saúde	Expectativa de vida, taxa de mortalidade e acesso a cuidados básicos de saúde.
Bem-estar psicológico	Satisfação com a vida, emoções positivas, emoções negativas, espiritualidade.
Qualidade educacional	Anos na escola; abandono escolar; população acima de 25 anos ou mais, taxa de alfabetização.
Saneamento	Acesso a infraestrutura de saneamento e esgoto
Trabalhos	Taxa de desemprego, rotatividade de empregados, paternidade e licença-maternidade, média anual de horas trabalhadas.
Redução de desigualdades	Coeficiente de Gini, mobilidade social, segregação racial.
Cidades e comunidades sustentáveis	Uso do transporte público no dia a dia do trabalho; uso de bicicleta ou andar no dia a dia para o trabalho; número de ruas asfaltadas; porcentagem da renda gasta na manutenção da propriedade; aluguéis altos; acessibilidade à habitação; acesso a parques; nível de ozônio; tempo para o trabalho.
Segurança	Senso comunitário. Comunidades mais capacitadas e capazes de lidar com riscos cotidianos, satisfação com espaços públicos, pessoas que se sentem membros da comunidade.
Municípios bem planejados para uma população crescente e diversificada	Distância das instalações e instalações; distância de espaços abertos.
Direitos dos povos indígenas	Ocorrências de violações dos direitos dos povos indígenas.
Proteção do patrimônio cultural e natural do município para as gerações futuras	Número de árvores excepcionais no registro de árvores excepcionais; percentagem de edifícios e locais de proteção legal do patrimônio.
Diversidade cultural e resiliência	Fala a língua nativa; participação em eventos culturais; promoção de eventos culturais, espaços de difusão da cultura.

(*Conclusão*)

Economia municipal globalmente conectada	Influência do município no cenário global e nível de dependência em relação aos demais países;
Sociedade e cultura	Percentagem de estrangeiros; número de locais e eventos culturais. Ativo e inativo.
Demografia	Ativo e inativo
Habitação	Percentagem de habitação social e acessibilidade; divisão em categorias (proprietários, alugados, ocupante único, casal, etc.).

A sustentabilidade social se concentraria no ser humano e, portanto, seria baseada no bem-estar humano, bem como nas condições de vida e possibilidades de melhoria das pessoas (VAN BELLEN, 2010).

Os indicadores selecionados foram considerados como mínimos para considerar a sustentabilidade social de uma cidade, ou seja, que toda a cidade proposta para ser intitulada como sustentável deve analisar e monitorar seu desenvolvimento.

Qualidade educacional – A educação é, sem dúvida, uma grande possibilidade de transformação social, por isso não é possível pensar em uma sustentabilidade social que não tenha a educação como parâmetro. A educação pode ser vista como um meio de aumentar a conscientização e alcançar a sustentabilidade, uma vez que é generalizada e conhecida, pode ser efetivamente aplicada.

Para tanto, foram selecionados vários parâmetros que permitiram medir a qualidade educacional: anos na escola; abandono escolar; população com mais de 25 anos que tem graduação ou superior, taxa de alfabetização. Esses indicadores justificam-se na medida em que convergem para compreender o nível educacional de uma sociedade, ou seja, o acesso e a continuidade da educação.

Anos de escolaridade e abandono escolar podem indicar continuidade do progresso escolar, enquanto dados sobre a população acima de 25 anos que possui pelo menos um curso de graduação podem indicar além da continuidade educacional, o acesso ao ensino superior e, consequentemente, as possibilidades de melhores empregos. Finalmente, a taxa de alfabetização pode indicar, em termos gerais, o nível educacional mínimo de uma sociedade.

Trabalho – Em um sistema econômico capitalista, o trabalho se torna necessário como fonte de renda e até para a própria subsistência da vida. Dessa forma, o trabalho está intimamente ligado ao nível de renda e acesso a bens e serviços e, por assim dizer, qualidade de vida.

Para este indicador foram selecionados os seguintes métodos de avaliação: taxa de desemprego, rotatividade de empregados, licença paternidade e licença maternidade, média anual de horas trabalhadas.

A taxa de desemprego pode indicar o número de pessoas que não estão adquirindo renda através do trabalho e, portanto, podem estar com a qualidade de vida comprometida; a rotatividade de funcionários pode indicar a qualidade do emprego, bem como um bom ambiente de trabalho e bons salários tendem a manter os funcionários por longos períodos; a paternidade e a licença-maternidade podem indicar a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como a política de uma empresa em relação a seus empregados; já as horas anuais trabalhadas indicariam quanto trabalho está presente na vida das pessoas, e quais valores a sociedade no relacionamento trabalha *versus* vida pessoal.

Habitação, abordada de forma reduzida nos relatórios estudados, pode ser um indicador social determinante a ser adicionado na questão social. Como especificidades desse indicador, o número de habitantes das favelas e a presença de políticas públicas na reestruturação das comunidades poderiam ser aplicados. Este elemento é uma das metas da ONU para 2030, para o desenvolvimento sustentável, que visa a eliminar a pobreza, uma vez que as sub-habitações do planeta, juntas, apresentaram em 2015 aproximadamente 880 milhões de pessoas (UN-HABITAT, 2016).

O indicador de habitação selecionado na tabela destaca os seguintes aspectos: porcentagem de habitação social e acessibilidade; categorias (proprietários, alugados, ocupante único, casal, etc.). Além da sugestão anteriormente descrita e dos termos apresentados no indicador, outra possibilidade seria a relação entre tetos desprotegidos, ocupações e imóveis ociosos nas cidades.

O indicador *Bem-estar psicológico*, um medidor recorrente, tem sua origem na Felicidade Interna Bruta (IBF), criada pelo rei do Butão, Jigme Singye Wangchuck, em 1972, como contrapartida do PIB (SALES *et al*.). A maior dificuldade em usá-lo pode estar na imprecisão de medir seus dados. Uma possibilidade poderia ser o levantamento do número de indivíduos com doenças psicológicas na cidade, como depressão e ansiedade. Outra possibilidade seria a presença do número de crimes por intolerância religiosa, já que no Brasil, segundo dados do Ministério dos Direitos Humanos (2017), o número de denúncias de discriminação religiosa no país, por canal *discagem 100* aumentou quase 300% de 2014 até 2015 e quase 40% entre 2015 e 2016.

Finalmente, outro indicador a ser adicionado para um estudo mais aprofundado poderia ser a contagem do número de templos e espaços destinados à religião e à diversidade de religiões que estão nesses espaços.

No indicador *sociedade e cultura*, aborda a porcentagem de estrangeiros. Esse indicador pode ter uma relevância significativa para uma cidade sustentável, o número de refugiados e a presença de políticas públicas para lidar com crises humanitárias em todo o planeta, como a entrada de haitianos e venezuelanos no Brasil e árabes nas cidades europeias.

Para os demais indicadores selecionados, acredita-se que suas inserções na tabela constituída formam direitos civis, políticos e básicos para que o cidadão possa sobreviver e intervir na realidade presente e, portanto, na construção de uma sociedade sustentável.

3 Relatórios de Sustentabilidade

Considerando todos os itens acima, analisamos o Relatório de Sustentabilidade das cidades de Dublin, (Irlanda), Melbourne, Stirling e Cockburn (Austrália), Surrey (Canadá), Helsinque (Finlândia) e Los Angeles (Estados Unidos da América do Norte). Todas essas cidades mostraram um relatório confiável e coerente, no qual as referências de quais diretrizes foram usadas foram identificadas de forma muito clara ao longo delas.

A cidade de Dublin segue as Normas GRI e mostrou o mais conciso entre os relatórios. Um relatório conciso é muito acessível para toda a população, que deve ser o objetivo de todas as cidades ao elaborar um relatório: deve ser fácil de entender e conciso, mas sem perder a sensação de completude e materialidade. A cidade de Dublin conseguiu fazer isso. Para mostrar que a cidade era sustentável em termos econômicos, os indicadores utilizados foram *Valor agregado bruto (VAB) per capita a preços básicos, taxa de desemprego, porcentagem da população em risco de pobreza, números de turismo* e *inovação.*

A cidade de Melbourne também segue as Normas GRI, considerando e baseando sua análise em indicadores econômicos como desempenho econômico, valor econômico direto gerado e distribuído, impactos econômicos indiretos, etc. No entanto, o relatório é basicamente organizado em oito objetivos que apoiam sua visão de ser uma cidade arrojada, inspiradora e sustentável. Os objetivos são: (i) uma cidade para as pessoas, (ii) uma cidade criativa, (iii) uma cidade próspera, (iv) uma cidade do conhecimento, (v) uma ecocidade, (vi) uma cidade conectada,

(vii) os recursos são bem gerenciados e (viii) uma organização acessível, transparente e responsiva. Portanto, a análise e o relato dos indicadores econômicos são englobados na visão geral e no alcance de cada meta. Dentre esses indicadores, o principal indicador econômico analisado e reportado foram "uma economia municipal sustentável e resiliente", "uma economia municipal globalmente conectada", "empresas que estão mais bem informadas sobre o setor de conhecimento", "sustentabilidade financeira como uma organização" e "a atração, retenção e desenvolvimento da força de trabalho que precisamos".

A cidade de Stirling afirma o objetivo claro de se tornar uma cidade próspera, que mostra uma boa "orientação futura". Os indicadores estão relacionados a esse objetivo, mostrando que a cidade é "um ótimo lugar para se trabalhar, investir e fazer negócios", "uma cidade de destino". Também relata o que a prefeitura está realizando para atingir esse objetivo, que está relacionado à segurança da comunidade, marketing e comunicações, serviços de recreação e lazer, aprovações, planejamento urbano, desenvolvimento econômico e regeneração urbana, saúde e conformidade e gestão de ativos. Também divulga as despesas e receitas da cidade, que é um indicador financeiro muito bom relacionado à "materialidade".

Surrey (Austrália) foi a cidade que mais alcançou a *comparabilidade* do objetivo informacional, pois mostra como os indicadores foram em 2008, mostrando o que evoluiu e o que ainda resta por abordar. Os indicadores econômicos relacionam a prosperidade econômica aos meios de subsistência, o que demonstra uma grande preocupação com um desenvolvimento econômico que abre caminho para os cidadãos prosperarem também. Faltavam, no entanto, números para os indicadores, o que torna o padrão de *materialidade* incompleto. Aquele padrão que faltava era verdadeiro para as cidades de Cockburn e Los Angeles também.

O relatório de Cockburn, apesar de não conseguir mostrar a materialidade, teve um ótimo desempenho no foco estratégico e no padrão de orientação futura. A cidade alimenta a crença de que uma economia equilibrada no presente, visando a um desenvolvimento sustentável no futuro, é a chave para a sustentabilidade, que, por sua vez, deve ser considerada como uma jornada, não um destino em si. Para isso, foram definidos oito parâmetros econômicos, todos levando à direção indicada. É importante ressaltar, também, que, embora não tenhamos acesso sobre como eles medem isso, é mostrado no relatório a quantidade de objetivos e parâmetros alcançados ao longo do ano, o que é um bom parâmetro para comparabilidade, embora não seja um bom indicador de transparência e materialidade.

Los Angeles considera a habitação um parâmetro de uma cidade desenvolvida, o que é verdade, já que concordamos que uma cidade próspera é um lugar onde seus cidadãos têm seus direitos garantidos e cumpridos. Também mostra preocupação em transportes e em alternativas verdes de transporte e visa os investimentos do governo na criação e manutenção de empregos verdes e empreendimentos focados na geração de energia verde. Uma preocupação que notamos ser inovadora foi a preocupação com a prontidão e a resiliência, o que significa que a cidade não apenas pretende estar preparada para desastres naturais, mas chegou a um entendimento de que a melhor maneira de evitar esses eventos é investir em formas de reduzir o impacto da cidade na mudança climática. O relatório como um todo mostra o objetivo para o ano de 2017 e o que realmente foi implementado, bem como que parte da implementação foi mais bem-sucedida, além de mostrar uma boa orientação futura, pois visa a atingir alguns objetivos arrojados no ano de 2025. No entanto, como já apontado anteriormente, faltavam indicações para comprovar a materialidade das informações.

Helsinque, por sua vez, não apresentou um Relatório de Sustentabilidade. O relatório de Helsinque, apesar da ausência de intenção de ser um relatório de sustentabilidade, rotulando-se como um relatório anual, mostrou um grande interesse em divulgar os números para apoiar as informações sobre investimentos e orçamento, bem como mostrou um grande controle sobre as despesas e previsão de investimentos e de despesas, o que é um bom apelo para a premissa de materialidade. Também demonstrou investimento e atenção em áreas como transporte ecológico e redução de emissões de carbono, bem como grande preocupação na educação pública e assistência de saúde para seus cidadãos, que são indicadores bons para uma cidade sustentável, mesmo quando a cidade não relatou ter feito um compromisso com o tema.

Nesse sentido, como já explicado acima, o trabalho baseou-se na análise de diversos relatórios de sustentabilidade e, como resultado, foi elaborada uma tabela comparativa e, por fim, alguns indicadores que puderam compor como um "modelo padrão" para averiguação da sustentabilidade. Alguns indicadores como trabalho, educação e saúde e bem-estar são comuns a todos os relatórios analisados, variando, entretanto, os métodos de avaliação. No entanto, há uma série de indicadores que aparecem em alguns relatórios que não se repetem em todos: acesso à banda larga, uso do tempo, artistas que recebem apoio dos municípios, bem-estar psicológico, entre outros.

Como mencionado anteriormente, os relatos encontrados partem das cidades dos países desenvolvidos, entendendo uma realidade

distante daqueles em desenvolvimento e, portanto, da maioria dos países do mundo. Dessa forma, ao analisar alguns indicadores, percebeu-se uma grande dificuldade em aplicá-los a outras realidades.

O relatório de Melbourne, por exemplo, tem indicadores relacionados a aspectos culturais como: incentivar o município a artistas, a reputação da cidade como centro cultural. Outra questão a ser explorada é a acessibilidade dos relatórios de sustentabilidade. Na maior parte, são relatórios gigantescos, com 200/300 páginas, abordando uma extensa lista de indicadores, o que os torna menos funcionais e difíceis de se trabalhar. Por outro lado, observou-se que no relatório de sustentabilidade de Dublin é menor, tornando-se mais acessível neste sentido, mas talvez não seja capaz de cobrir toda a complexidade imposta pelo tema.

O Programa Cidades Sustentáveis oferece uma plataforma que busca auxiliar os gestores públicos com uma agenda completa de sustentabilidade urbana associada a um conjunto de indicadores e um banco de ações a serem tomadas como referência pelos municípios. No entanto, seu banco de indicadores apresenta 260 itens a serem tomados como referência no desenvolvimento, execução e avaliação de políticas públicas, o que inviabiliza seu uso.

Somos então confrontados com uma complexidade de problemas. Não definimos o que é sustentabilidade e nem mesmo seus parâmetros e indicadores. Nesse sentido, a própria indefinição do termo é prejudicial em sua aplicação. Agora, se não formos capazes de definir o que é sustentabilidade, como podemos projetar isso para uma cidade? O que é uma cidade sustentável?

O Artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade compreende o direito a cidades sustentáveis, como o direito à terra urbana, habitação, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, para as presentes e futuras.

Observa-se que o dispositivo legal é muito amplo e acaba englobando vários aspectos, que no final acabam não delimitando o que seria uma cidade sustentável. No entanto, é possível perceber a complexidade do tema por meio dos diversos meios de abordagem, aspectos sociais e ambientais e, ao mesmo tempo, a ideia de processo, como algo que não pode ser entendido como pontual, mas comparação entre passado, presente e futuro.

Considerações finais

Em relação a comparar Padrões de Sustentabilidade e apontar os melhores indicadores para um Relatório de Sustentabilidade para

cidades e municípios que utilizam os Padrões do Relatório de Sustentabilidade GRI e outros padrões verificou-se a variedade de indicadores possíveis, variando de cidade para cidade, conforme suas necessidades e possibilidades.

O fato é que os relatórios disponíveis são principalmente de cidades de países desenvolvidos, especialmente da Austrália, de modo que seus indicadores muitas vezes não correspondem aos problemas presentes em cidades de países em desenvolvimento como São Paulo, que enfrenta adversidades que muitas vezes não existem.

Os índices geralmente trabalham com a previsão dos problemas, ou seja, eles não querem apenas remediar, mas evitar os impactos gerados, por meio de medidas a serem seguidas para que haja uma consciência ambiental.

Para que isso aconteça, a questão ambiental, social e econômica não deve ser dissociada. Já de acordo com o conceito do *Triple Bottom Line*, a sustentabilidade só estará em equilíbrio quando houver equilíbrio entre as três áreas.

Para responder às nossas perguntas: O que é uma cidade sustentável? Achamos que a cidade precisa assumir essa proposta e deve equilibrar os três pilares da sustentabilidade, ou seja, promover o desenvolvimento socioeconômico para minimizar os impactos ambientais. Dito isso, em vez de subtrair os impactos, uma cidade sustentável deve procurar *positivar* as ações humanas no meio ambiente. Propõe, então, uma concepção humanista em que o ser humano sai da condição de destrutivo e assume o papel de aperfeiçoamento.

Quando falamos sobre "Por que uma cidade precisa ser sustentável? "Nós temos que compartilhar o que o desenvolvimento sustentável propõe, que a economia, a sociedade e o ambiente podem ser pensados em conjunto, isto é, as decisões tomadas devem favorecer tanto o progresso socioeconômico quanto a preservação do meio ambiente. Dados os problemas ecológicos e ambientais, acompanhados pelos diversos dilemas sociais que uma cidade vive, a proposta sustentável é um caminho interessante para uma nova maneira de administrar uma cidade que visa a preservar o máximo possível, reconstruir e atrair novos investidores.

E, como pode uma cidade demonstrar que é sustentável?

Considerando as diferentes construções históricas das diferentes cidades, que culminaram em diferentes realidades, uma cidade sustentável deve conter, de acordo com sua realidade, indicadores que demonstrem melhorias e intervenções em seus males que desequilibram o tripé sustentável. Esses indicadores podem ser avaliados através de

auditorias que emitem certificados e selos, garantindo a verdade e abordando a satisfação dos cidadãos que vivem e convivem com os problemas de uma dada cidade. E um dos pontos mais importantes é a participação da sociedade nos relatórios.

No entanto, a partir da análise desses relatórios é importante, na medida em que podem ser utilizados como base material para o estudo de questões relacionadas à sustentabilidade e mesmo para entender como outros países lidam com essa questão e que tipo de políticas públicas está sendo adotada para alcançar este objetivo. Além disso, outros instrumentos têm que ser usados como o CDP (*Disclosure Insight Action*), o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) e muito mais.

Referências

ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades*: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. 256 p.

BOFF, L. Como origens do conceito de sustentabilidade. Em: BOFF, L. *Sustentabilidade*: o que é – o que não é. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. 200 p.

CAPENA, Carla. *Cidades sustentáveis*: O município como *locus* da sustentabilidade. São Paulo: Rsc, 2007.

CIDADE DE COCKBURN. Wetlands to Waves. Relatório de Estado de Sustentabilidade 2016-2017. Austrália. 2017

CIDADE DE HELSÍNQUIA. Relatório anual. 2016. Publicado pela Secretaria Municipal de Helsinque. Finlândia. 2017.

CIDADE DE MELBORNE. Relatório Anual 2016-2017. Austrália. 2017.

CIDADE DE STIRLING: Cidade da Escolha. Relatório Anual 2015-2016. Austrália 2017.

CIDADE DE SURREY: o futuro está aqui. Carta de Sustentabilidade 2.0. Canadá. 2016.

CIDADES SUSTENTÁVEIS: Uma visão da nossa paisagem futura. 2011. Grant Thornton. (Grant Thornton 2011).

CONSELHO DA CIDADE DE DUBLIN. Relatório de Sustentabilidade. 2013. Irlanda. 2014.

FÉRES, José. Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Ambiental. Disponível em: http://epge.fgv.br/cursos/modulos-de-economia-2017/files/desenvolvimento-economico-e-sustentabilidade-ambiental.pdf. Último acesso em: 15 jun. 2018.

GLOBAL REPORT INICIATIVE (GRI). 2016. Conjunto consolidado de Metas de Relatórios de Sustentabilidade da GRI. Amesterdão A Holanda.

ÍNDICE DE CIDADES SUSTENTÁVEIS DA ARCADIS. 2016. Colocar as pessoas no centro da sustentabilidade da cidade. Arcadis Design & Consultancy para ativos naturais e construídos. (Arcadis 2016).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) *Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente.* 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 332p.

KEMERICH, Pedro Daniel da Cunha; RITTER, Luciana Gregório; BORBA, Wilian Fernando. Indicadores de sustentabilidade ambiental: methods e aplicativos. *Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas* – UFSM, Santa Maria. Revista Monografias Ambientais – REMOA. v. 13, n. 5 (2014) p. 3723-3736. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/viewFile/14411/pdf. Último acesso em: 15 jun. 2018.

KPMG o futuro das cidades: medir a sustentabilidade. 2016. KPMG International. (KPMG 2016)

LOS ANGELES. Plano de cidade sustentável. Primeiro Relatório Anual. 2015-2016. Estados Unidos da América do Norte. 2017

MARZAL, K; ALMEIDA, J. Indicadores de sustentabilidade para agroecossistemas: Estado da arte, limites e potencialidades de uma nova ferramenta para avaliar o desenvolvimento sustentável. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, v.17, n.1, p.41-59, jan./abr. 2000.

MATOS, Richer de Andrade; ROVELLA, Syane Brandão Caribé. Crescimento sustentável ao desenvolvimento sustentável: Conceitos em evolução. http://www.opet.com.br/faculdade/revista-cc-adm/pdf/n3/do-crescimento-economico-ao-desenvolvimento-sustentavel-conceitos-em-evolucao.pdf. Último acesso em: 15 jun. 2018

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. Balanço Disque 100 – 2017: Discriminação Religiosa, 2017. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/dados-disque-100/denuncias-2011-a-2017-discriminacao – religiosa.xlsx/view. Acesso em: 04 jun. 2018.

NASCIMENTO, EP. Trajetória da sustentabilidade: do social ao ambiental, do ambiental ao econômico. *Estudos Avançados*, Universidade de São Paulo, v. 26, p. 51-64, 2012.

ONU-HABITAT. *Urbanização e Desenvolvimento*: Futuros Emergentes, Relatório Cidades Mundiais, 2016 Disponível em: http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/sites/16/2016/05/WCR-%20Full-Report-2016.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

PRAKASH, Mihir; TEKSOZ, Katerina; ESPEY, Jessica; SACHS, Jeffrey; SHANK, Michael; SCHMIDT-TRAUB, Guido. 2017. Alcançar uma América Urbana Sustentável. O Índice de Metas de Desenvolvimento Sustentável das Cidades dos EUA. Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável. Uma iniciativa global para as Nações Unidas.

VENDAS, Aline Pereira *et al*. Felicidade interna bruta: aplicação e discussão no contexto de cidades de porte médio brasileiras. *Revista Cade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 59-82, maio. 2013. Disponível em: http://file:///C: /Temp/6330-25896-1-PB.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

VAN BELLEN, Hans Michael. Indicadores de sustentabilidade – um levantamento dos principais sistemas de avaliação. Cad. EBAPE.BR. v. 2. Não. 1. Rio de Janeiro. mar. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000100002. Último acesso em: 15 jun. 2018.

VAN BELLEN, Hans Michael. *Indicadores de sustentabilidade*: uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 256 p.

WARD, B; DUBOS, R. *Uma terra somente*: a preservação de um pequeno planeta. São Paulo: Melhoramentos; Universidade de São Paulo, 1973.

WBCSD. *BCSD Brasil (CEBDS)*, 2017. Disponível em: http://www.wbcsd.org/Overview/Global-Network/Regions/Latin-America/Brazil/BCSD-Brazil-CEBDS. Acesso em: 10 nov. 2017.

Anexo A
Indicadores econômicos

(*Continua*)

Índice de Cidades Sustentáveis (Arcadis)/2016	Subíndice de lucro: como o indicador de desenvolvimento econômico é o produto interno bruto da cidade (PIB) *per capita* (essencialmente, a produção econômica média). A importância global também desempenha um papel através dos indicadores de turismo e importância para a rede global, uma métrica que mapeia os laços econômicos e comerciais entre as cidades do mundo.
	PIB
	Taxas de emprego
	Importância global – turismo, conectividade e facilidade em fazer negócios
Índice de metas de desenvolvimento sustentável das cidades dos EUA (América)/2017	Siga US DSG
	Trabalho decente e crescimento econômico – taxa bruta de crescimento do produto metropolitano, taxa de desemprego, juventude desconectada.
	Igualdade de gênero – incidência de violência sexual relatada, *gap in earnings.*
	Sem pobreza – população vivendo abaixo da linha de pobreza nacional, renda pessoal real *per capita*, crianças menores de 18 anos vivem abaixo do dobro do limiar da pobreza.
	Desigualdades reduzidas – Coeficiente GINI, mobilidade ascendente absoluta, segregação racial, residentes com carga alugada, habitação acessível.
	Indústria, Inovação e Infraestruturas – pedidos de patente, empreendimentos *per capita*.
	Consumo responsável e produção – liberação tóxica no ar, água e terra.
	Parceria para os objetivos – penetração da banda larga.
	Energia acessível e limpa – participação de energia renovável gerada no Estado, taxa de crescimento de empregos.
	Cidades e comunidades sustentáveis – uso de transporte público para o deslocamento ao trabalho, caminhar ou andar de bicicleta para o trabalho, densidade da estrada, proprietários de casas hipotecadas gastando 30 por cento ou mais de renda familiar em custos do proprietário, níveis de ozônio (8 horas), tempo de deslocamento.
	Capital econômico – os ganhos de negócios e indivíduos em toda a cidade, capital manufaturado – o valor dos ativos físicos construídos da cidade, incluindo estradas, edifícios, veículos, represas e assim por diante.

(*Conclusão*)

KPMG/2016 (Círculos de Cidades do Pacto Global de Sustentabilidade)	Círculos de sustentabilidade das cidades do pacto global (economia) – produção e recursos, intercâmbio e transferência, contabilidade e regulamentação, consumo e uso, trabalho e bem-estar, tecnologia e infraestrutura, riqueza e distribuição.
	Índice da cidade verde – governança ambiental, energia, edifícios, transporte.
	IESE (*Cities in Motion Index*) – economia, gestão pública, mobilidade e transporte, presença internacional.
	Índice GNH – Padrões de vida, boa governança.
Cidades Sustentáveis – Uma visão de nossa paisagem futura (Grant Thornton)	Sustentabilidade e desenvolvimento econômico estão intrinsecamente ligados em termos políticos. No mundo da austeridade e da unidade para a recuperação econômica, é provável que seja acentuada no futuro previsível. Em outras palavras, um foco próximo no benefício para a economia local, bem como valor total para o dinheiro é uma parte essencial da agenda de sustentabilidade.
	Atrai e retém investimentos – propriedade empresarial, população instruída, segurança e proteção.
	Acessibilidade/mobilidade – Grande reequilíbrio do sistema de transportes em favor dos modos públicos e/ou pedestres e bicicletas.
GRI/2016	A dimensão econômica da sustentabilidade diz respeito aos impactos de uma organização sobre as condições econômicas de seus *stakeholders* e sobre os sistemas econômicos nos níveis local, nacional e global.
	Desempenho econômico – divulgações de abordagem gerencial, valor econômico direto gerado e distribuído, implicações financeiras e outros riscos e oportunidades devido a mudanças climáticas, obrigações de planos de benefícios definidos e outros planos de aposentadoria, assistência financeira recebida do governo.
	Presença no mercado – rácios do salário padrão de entrada por gênero comparado ao salário mínimo local, proporção da alta administração contratada do comunidade local.
	Impactos econômicos indiretos – investimentos em infraestrutura e serviços apoiados, impactos econômicos indiretos significativos.
	Práticas de aquisição – proporção de gastos com fornecedores locais.
	Anticorrupção – operações avaliadas para riscos relacionados à corrupção, comunicação e treinamento sobre políticas anticorrupção e procedimentos, incidentes confirmados de corrupção e medidas tomadas.
	Comportamento anticompetitivo – ações judiciais por comportamento anticompetitivo, antitruste e práticas de monopólio.

Anexo B
Indicadores Ambientais

(*Continua*)

Índice de Cidades Sustentáveis (Arcadis)/2016	Risco ambiental – exposição a desastres naturais	
	Gestão ambiental e política	Espaços verdes de acordo com a % da área da cidade. Preocupação com a exposição a desastres naturais.
	Energia	Uso de energia; distribuição de energia renovável; consumo de energia pelo PIB.
	Qualidade do ar (poluição e emissão de gases)	Emissão de gases de efeito estufa – emissões em toneladas (*per capita*); nível médio de poluentes.
	Gestão de resíduos	Sólidos (aterro vs. reciclagem); partilha de águas residuais tratadas.
	Água potável e saneamento	Acesso a água potável (% por agregado familiar); acesso a saneamento básico (% por família).
	Transporte verde	
	Construção	
	Biodiversidade	
Índice de metas de desenvolvimento sustentável das cidades dos EUA (América)/2017	Risco Ambiental – exposição a desastres naturais	
	Gestão ambiental e política	Espaço aberto verde por habitante.
	Energia	Participação de energias renováveis geradas no Estado; taxa de crescimento do emprego (STEM – Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática).
	Qualidade do ar (poluição e emissão de gases)	CO_2 – emissão; nível de ozônio.
	Gestão de resíduos	Liberação tóxica no ar, na água e no solo.
	Água potável e saneamento	Índice de déficit normalizado (estresse hídrico); famílias sem acesso a água encanada e saneamento.

(*Continua*)

	Transporte verde	Uso de transporte público para deslocamento; andar a pé ou de bicicleta para o deslocamento; densidade da estrada.
	Construção	
	Biodiversidade	
KPMG/2016 (Círculos de Cidades do Pacto Global de Sustentabilidade)	Risco ambiental – exposição a desastres naturais	
	Gestão ambiental e política	Plano de ação verde; gestão ambiental; participação pública em políticas verdes.
	Energia	Consumo; intensidade; distribuição de energia renovável; políticas energéticas limpas e eficientes.
	Qualidade do ar (poluição e emissão de gases)	Intensidade de CO2; questão; redução estratégica; Qualidade do ar – dióxido de carbono; dióxido de enxofre; ozônio; partículas de ar; políticas de ar limpo.
	Gestão de resíduos	Desperdício de produção municipal; reciclando lixo; políticas de redução de resíduos; políticas de uso de aterros.
	Água potável e saneamento	Consumo; vazamento de sistemas; tratamento de águas residuais; políticas eficientes de tratamento de água.
	Transporte verde	Eu não uso o carro como transporte; tamanho da rede de transporte sem carro; estímulo do uso do transporte verde; políticas para reduzir o congestionamento.
	Construção	Consumo de energia de edifícios comerciais; padrões de edifícios energeticamente eficientes; iniciativas de construção com eficiência energética.
	Biodiversidade	
	Risco ambiental – exposição a desastres naturais	
	Gestão ambiental e política	Plano de ação verde; gestão ambiental; participação pública em políticas verdes.

(*Continua*)

Cidades Sustentáveis – Uma visão de nossa paisagem futura (Grant Thornton)	Energia	
	Qualidade do ar (poluição e emissão de gases)	Baixas emissões.
	Gestão de resíduos	Menos uso de recursos (água e energia); novas formas de usar a mesma coisa (uso de material).
	Água potável e saneamento	
	Transporte verde	
	Construção	
	Biodiversidade	Maior resistência às mudanças climáticas; mudança de temperatura.
GRI/2016	Risco ambiental – exposição a desastres naturais	Avaliação ambiental de fornecedores – novos fornecedores selecionados por critérios ambientais; impactos ambientais negativos na cadeia de suprimentos e ações tomadas.
	Gestão ambiental e política	Não conformidade com leis e regulamentos ambientais.
	Energia	Energia consumida dentro da organização; energia consumida fora da organização; intensidade de energia; consumo de energia reduzido; reduzir as necessidades energéticas de produtos e serviços.
	Qualidade do ar (poluição e emissão de gases)	Emissões de gases de efeito estufa (GEE) diretamente; energias indiretas de GEE; outras emissões indiretas de GEE; intensidade de emissões de GEE; redução de emissões de GEE; substâncias que empobrecem a camada de ozônio; NO, SO e outras emissões significativas.
	Gestão de resíduos	Descarga de água por qualidade e destino; resíduos por tipo e método de disposição; desordem significativa; transporte de resíduos perigosos; corpos de água afetados por descarga e/ou vazão de água.

(*Conclusão*)

GRI/2016	Água potável e saneamento	Quantidade de água retirada por fonte; fontes hídricas significativamente afetadas pela retirada de água; água tratada e reutilização.
	Transporte verde	Material utilizado por peso ou volume; uso de materiais reciclados; produtos e seus materiais de embalagem.
	Construção	
	Biodiversidade	Sítios operacionais próprios, arrendados, administrados ou adjacentes a áreas protegidas ou áreas de alto índice de biodiversidade fora das áreas protegidas; impactos significativos de atividades, produtos e serviços e biodiversidade; hábitats protegidos ou recuperados; espécies da lista vermelha da IUCN da lista nacional.

Anexo C
Indicadores Sociais

(*Continua*)

Índice de Cidades Sustentáveis (Arcadis)/2016	Acessibilidade – Índice de preços ao consumidor; preços de propriedades.
	Saúde – expectativa de vida; taxa de obesidade.
	Educação – taxa de alfabetização; *rankings* universitários; partilha da população com ensino superior.
	Equilíbrio entre vida profissional e familiar – média anual de horas trabalhadas.
	Desigualdade de renda – coeficiente de Gini.
	Crime – taxa de homicídio.
Índice de metas de desenvolvimento sustentável das cidades dos EUA (América)/2017	Pobreza – porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, definida pela pesquisa da comunidade americana; reajuste salarial de acordo com a inflação; e crianças que vivem na pobreza.
	Renda pessoal – poder de compra dos cidadãos das cidades em comparação com aqueles que possuem maior poder aquisitivo.
	Gênero – violência sexual e disparidade salarial entre homens e mulheres.
	Combate à discriminação – casos de discriminação e ação corretiva tomada.
	Saúde e bem-estar – cobertura de seguro de saúde; acesso a cuidados médicos básicos; número de mortes por ataque cardíaco; incidência de diabetes; número de casos de sífilis, clamídia e gonorreia; mortes no trânsito; gravidez na adolescência.
	Qualidade educacional – anos na escola; abandono escolar; qualidade do ensino superior; população com mais de 25 anos que tenha um grau ou mais.
	Água limpa e saneamento – estresse hídrico; e acesso a água corrente e saneamento.
	Acessibilidade e energia limpa – porcentagem de geração solar, eólica, geotérmica, de biomassa e hidrelétrica.
	Trabalho decente e crescimento econômico – crescimento metropolitano bruto; taxa de desemprego; juventude “desconectada” (que não estuda e não trabalha); taxa de aumento de empregos na área de ciência, tecnologia, engenharia e matemática.
	Redução das desigualdades – coeficiente de Gini, mobilidade social, segregação racial.

(*Continua*)

Índice de metas de desenvolvimento sustentável das cidades dos EUA (América)/2017	Cidades e comunidades sustentáveis – uso do transporte público no dia a dia do trabalho; uso de bicicleta ou andar no dia a dia para o trabalho; número de ruas asfaltadas; porcentagem da renda gasta na manutenção da propriedade; aluguéis altos; acessibilidade à habitação; acesso a parques; nível de ozônio; tempo para o trabalho.
	Consumo responsável e produção – eliminação de substâncias tóxicas no ar, água e terra.
	Paz, justiça e instituições fortes – número de homicídios; número de crimes violentos; mortes por armas de fogo.
	Parcerias para objetivos – acesso em banda larga.
KPMG/2016 (Círculos de Cidades do Pacto Global de Sustentabilidade)	Padrões de vida – ativos; habitação; renda familiar *per capita*.
	Saúde – saúde mental; estado de saúde autorreferido; dia saudável; incapacidade.
	Bem-estar psicológico – satisfação com a vida; emoções positivas; emoções negativas; espiritualidade.
	Educação – alfabetização; ensino; conhecimento; valor.
	Contribuições políticas (monetárias).
	Comunidades locais – operações com envolvimento da comunidade local; avaliações de impacto e programas de desenvolvimento; operações com impactos potenciais significativos e negativos reais nas comunidades locais.
	Diversidade cultural e resiliência – fala a língua nativa; participação cultural; habilidades artísticas; regras para o comportamento disciplinado.
	Uso do tempo – obras; dormir.
Cidades Sustentáveis – Uma visão de nossa paisagem futura (Grant Thornton)	Saúde e bem-estar – cobertura de seguro de saúde; acesso a cuidados médicos básicos; número de mortes por ataque cardíaco; incidência de diabetes; número de casos de sífilis, clamídia e gonorreia; mortes no trânsito; gravidez na adolescência.
	Educação da população – população preparada para responder aos desafios e aproveitar as oportunidades
	Segurança – senso de comunidade; comunidades mais capacitadas e capazes de lidar com os riscos da vida cotidiana.
	Propriedade local – menos exposição a agentes econômicos externos.
GRI/2016	Diversidade e igualdade de oportunidades – diversidade de funcionários nos órgãos de governo das organizações; relação entre salário básico/remuneração de mulheres e homens.
	Combate à discriminação – casos de discriminação e ação corretiva tomada.

(*Continua*)

GRI/2016	Saúde e segurança – tipos e taxas de lesões, doenças ocupacionais, dias perdidos, absenteísmo e número de óbitos relacionados ao trabalho; acordos formais com sindicatos relacionados a saúde e segurança; comitês de representação de trabalhadores formados para a gestão conjunta de saúde ocupacional; trabalhadores com alta incidência ou alto risco de doenças relacionadas à sua ocupação (risco iminente de doenças específicas).
	Trabalho forçado ou compulsório – operações e fornecedores em risco significativo de ocorrência de trabalho forçado ou compulsório.
	Comportamento anticompetitivo – ações judiciais por comportamento anticompetitivo, antitruste e práticas de monopólio.
	Treinamento e especialização – média de horas de treinamento de cada funcionário por ano; programas para melhorar as habilidades do pessoal para a assistência de transição; percentual de empregados que recebem regularmente classificações de desempenho e desenvolvimento de carreira.
	Trabalho infantil – operações e fornecedores com risco significativo de incidentes.
	Gerenciamento de trabalho/relacionamento – períodos mínimos de aviso prévio para mudanças operacionais.
	Emprego – novos empregos e rotatividade de funcionários; benefícios fornecidos a funcionários em tempo integral que não são fornecidos a empregados temporários ou em regime de meio período; licença parental.
	Liberdade de associação e negociação coletiva – operações e fornecedores onde o direito à liberdade de associação e negociação coletiva pode estar em risco.
	Políticas públicas – contribuições políticas (monetárias).
	Conformidade socioeconômica – inobservância de leis e regulamentos sociais e econômicos.
	Privacidade do cliente – reclamações substantivas relativas a violações de privacidade do cliente e perdas de dados do cliente.
	Marketing e rotulagem – requisitos para informação e rotulagem de produtos e serviços; incidentes de não conformidade com produtos e serviços, informações.
	Saúde e segurança do cliente – avaliação dos resultados de saúde e segurança do produto e categorias de serviço; incidentes de incontinência com os produtos e serviços de saúde e segurança.
	Práticas de segurança – agentes de segurança treinados em políticas ou procedimentos de direitos humanos.

(*Conclusão*)

GRI/2016	Comunidades locais – operações com envolvimento da comunidade local; avaliações de impacto e programas de desenvolvimento; operações com impactos potenciais significativos e negativos reais nas comunidades locais.
	Direitos indígenas – incidentes de violações em direitos autorais dos povos indígenas.
	Avaliação de direitos humanos – operações que foram submetidas a revisões de direitos humanos ou avaliações de impacto; treinamento de funcionários em políticas ou procedimentos de direitos humanos; acordos e contratos de investimento significativos que incluam cláusulas referentes a direitos humanos ou que tenham sido submetidos a avaliações referentes a direitos humanos.
	Avaliação social do fornecedor – Novos fornecedores que foram selecionados usando critérios sociais; impactos sociais negativos na cadeia de suprimentos e ações tomadas.

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

ROSARIO, Ricardo Pedro Guazzelli; ARAÚJO, Adriano Palharini de; COLETO, Isabela; HIROKADO, Victor Kenzo; NIGRO, Giulia da Matta; SOARES, Estéfani Nuñes Perez; TANIGUCHI, Yuji Caiani. As cidades e os relatórios de sustentabilidade: eles são reais? *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 355-385. ISBN 978-85-450-0705-0.

THE CITIES AND THE SUSTAINABILITY REPORTS: ARE THEY REAL?

Ricardo Pedro Guazzelli Rosario
Adriano Palharini de Araújo
Isabela Coleto
Victor Kenzo Hirokado
Giulia da Matta Nigro
Estéfani Nuñes Perez Soares
Yuji Caiani Taniguchi

1 Introduction

Urban Law and Environmental Law walking together in many aspects, one of the most important principles in Environmental Law is the sustainable development principle, but the practical aspects of this principle sometimes are very difficult to observe. However when we think about a sustainable city, sometimes we can tell that these principle "is happening". But how we can observe the sustainable principle in a sustainable city?

Trying to answer questions such as what sustainability is or the reasons why cities are sustainable is certainly a complex work that is still under construction and at the same time in dispute for various theoretical currents. According to Acselrad (2009), there are still interrogative expressions in which sustainability is seen as "an evolving principle", "an infinite concept", "few know what it is", and "requiring a lot of additional research".

Yet, according to Marzall and Almeida (2000), many programs do not define their understanding of the term sustainability, perhaps because they consider their meaning to be misunderstood or because they do not understand the complexity of the term.

The notion of sustainability and environmental awareness began to awaken from the 1960s on the reflection on the position of man on the planet and even the patterns of consumption and production hereto established that did not even consider ecological rationality (CAPENA, 2007).

Industrial revolution in the nineteenth century, along with all the technology produced during the first half of the twentieth century, enabled humanity to make a major advance in terms of production. However, along with productive massification, the exploitation of natural resources and the disparity between countries that, unequally, industrialized at different times, also increased.

The environmental impacts generated by anthropic action, perceived through consequences such as nuclear pollution, the killing of animal species by the action of pesticides and acid rain that have occurred in Sweden and other countries of the world, have ignited the concern for the environmental crisis that the planet passed (NASCIMENTO, 2012). Sustainability, then, arises from ecology and economics. Emphasizing the capacity of ecosystems to regenerate, that is, their resilience to human actions and natural disasters (resilience) and the relationship with development policy of the twentieth century (NASCIMENTO 2012).

The Stockholm Conference in 1972 was the milestone in discussions on sustainability. As a result of the problems generated by human action and the possible and dangerous decrease of ecosystems around the world, the meeting put the developed and the underdeveloped countries face to face.

According to Nascimento (2012), the discussion between countries from the first to the third world raised a new point in the sustainable discussions: poverty. The underdeveloped countries, poor, mainly agricultural and late industrial development, worried about the constraints to their development, justifying that part of the degradation of the environment is part of the poverty and misery, which were necessary to fight to achieve, the concept which then emerged, Sustainable Development.

Only one Earth has been developed by the United Nations (UN), with a view to developing conflicting discussions. He judged from this document that the environmental problem has a bipolar origin. One is due to this development, with high technology aggressive and excessive consumption, and the other to low development, with population growth and low GDP per capita (WARD, DUBOS, 1973).

Based on this, according to Nascimento (2012), the dichotomy "Environment-economics" receives a new item, culminating in the inclusion of the social issue on sustainable development, which is now composed of environmental, economic and social cracks

From this, the questions about sustainable development and its possibilities arise. According to Capena (2007), sustainable development is not a fixed state, but a process of changing the compatibility of resources exploitation, technological development, investment management and institutional changes with the present and the future.

Despite the difficult conceptualization of the term, the Basic Vocabulary of Natural Resources and Environment defines sustainability as follows:

> "Concept associated with Sustainable Development, involves the ideas of intergenerational pact and long-term perspective. Sustainability is the ability of a process or form of resource ownership to continue to exist for a long period. See also Environmental Sustainability, Social Sustainability ".

From this concept it is possible to grasp the idea of the current preservation of natural resources for future generations, which is often associated with the notion of sustainability. In this way, for many theorists, a contradiction in the term "sustainable development" is presented by the contrast between the terms "development" and "sustainability", how to develop (exploit) and preserve simultaneously?

However, according to Amartya Sem (Apud Capena 2007), development can not be seen only by economic bias. Developing means overcoming deprivations of freedom, including beyond the economic, social and environmental perspectives as well. In this way, sustainable development must be seen and understood as a range of multiple facets: social, economic and environmental, insofar as it is projected on a range of contents that form part of a complex set of possibilities.

In this way, a relative new instrument were constructed, the Sustainability Reports. Reports of Sustainability emerge from the "evolution" of Financial Reports and Social Reports, and the triple bottom line – economic/social/environmental – joined. Now we have some kinds of Sustainability Report like GRI (Global Report initiative), IIRC (International Integrated Report Council), and others.

One of the most used is the GRI Sustainability Report Model. The GRI is an international organization the helps the community to understand and communicated the sustainability performance for all interested, companies, governments and stakeholders. The GRI

Sustainability Report model underwent an evolution from the start passing for the G3, G4 models and now with the standards.

This kind of reports were used principally for companies to presents their sustainability performance for the society. These reports use a lot of parameters and indicators to show the pros and cons about the company and the sustainability.

Faced with this complexity, indicators are needed that are capable of assessing development and the directions to be taken in order to improve them. It is worth remembering that because it is a process, sustainable development is based on a comparison between past, present and future, and should be analyzed from the historical period.

According to van Bellen (2010), there is an endless range of indicators for different authors, precisely because of the lack of a more rigid conceptualization of the theme. However, these indicators were developed for specific cases: economic, environmental, social, health, etc. However, due to its complexity, sustainable development requires interrelated or aggregate indicators that cover all of its complexity.

According to Marzall and Almeida (2000), it is not possible to determine sustainability from only a single indicator or a set of indicators that concern only a single aspect of the system. Sustainability encompasses a set of factors (environmental, economic and social) that must be considered.

According to IBGE (2004), sustainable development indicators are "statistics, which can be absolute values, ratios or other indexes used to measure the social, environmental, economic and institutional sustainability of a society or territory. For some of these statistics there are values considered as goals or objectives to be achieved in the medium and long term. For other indicators, although there are no explicitly stated goals or objectives, there is a consensus on whether sustainability is achieved with higher or lower values. "

Now, the cities are using the Sustainability Reports in her behalf. We have a lot of questions in this way: Why a city needs to be sustainable? What's a sustainable city? How the city could demonstrate that she is sustainable? In one hand the Sustainability Report could be an instrument to verify if the city is sustainable, but in the other hand the Sustainability Report could show the weakness of the city.

The international community has come to the agreement that development at the expense of natural resources and of people's rights to development their selves is unsustainable, being that the reason why the concept of a prosper city, where its citizens can and are motivated to thrive is the same concept as of a sustainable city. However, as this concept can be very abstract, the use of indicators can be a good

parameter to attest that characteristic in a city, being that the reason we chose to study sustainability in cities using this parameter.

Concerning the economic performance of a city, it can often be very hard to align economic development to sustainability or at least to prove that these two concepts are aligned. Some conservative thoughts are given to the idea of the inexistence of economic development without the depletion of natural resources and, therefore, these two concepts are opposites and can not be related to each other.

In this paper, the view that will be supported will be that if the prosperity of the city in analysis comes along with the prosperity of its people and if there is a clear plan and a clear parameter to which the depletion of natural resources is being controlled and compensated by other means, as for example, by investment in human capital and technology to, in the future, restrain this depletion, then, it can be said that there is economic development aligned with sustainable development going on in this city.

For that, we will take a look at its economic, environmental and social indicators with the view of attesting if the indicators used were enough to support the claim of a sustainable and prosper city.

In this way, our objective are: 1) Compare Standards of Sustainability and Point the best indicators for a Sustainability Report for cities; 2) Compare the cities that are using the GRI Sustainability Report Standards and other standards, and 3) Discuss how a city could be sustainable.

For this scope, we used the follow methodology:

First, we looked international standards about sustainability cities to understand the parameters that are used do think in a sustainable city. The standards are:

1 Global Report Iniciative (GRI). 2016. Consolidated set of GRI Sustainability Reporting Santandards. Amsterdam. The Netherlands. (GRI 2016)

2 Achieving a Sustainable Urban America. The U.S. Cities Sustainable Development Goals index 2017 (U.S. 2017)

3 Arcadis Sustainable Cities Index. 2016. Putting people at the heart of city sustainability. Arcadis Design & Consultancy for natural and built assets. (Arcadis 2016)

4 Sustainable cities: A vision of our future landscape; Grant Thornton. (Grant Thornton 2011)

5 KPMG the future of cities: measuring sustainability. 2016. KPMG International. (KPMG 2016)

Second, we look for Cities that make Sustainability reports all over the world, trying to use one of each continent. The cities were chosen based on the availability of there reports, since we believe that a report should be easily accessed and readily available, we find seven:

1 The City of Cockburn. Wetlands to Waves. State of Sustainability Report 2016-2017. Australia. 2017. (Cockburn 2017)
2 City of Helsinki. Annual Report. 2016. Published by Helsinki City Executive Office. Finland. 2017 (Helsinki 2017)
3 City of Surrey: the future lies here. Sustainability Charter 2.0. Canada. 2016 (Surrey 2016)
4 Los Angeles. Sustainable City Plan. First Annual Report. 2015-2016. United States of North America. 2017 (Los Angeles 2017)
5 City of Melborne. Annual Report 2016-2017. Australia. 2017. (Melborne 2017)
6 City of Stirling: City of Choice. Annual Report 2015-2016. Australia 2017. (Stirling 2017)
7 Dublin City Council. Sustainability Report. 2013. Ireland. 2014 (Dublin 2014)

In both analysis, we made a division of the parameters in economic, environmental and social aspects. In this sense, at the standards discussion we tried to achieve the best parameters for the three aspects.

On the other analysis, at the Sustainable Reports from the cities, we tried to compared them and also the parameters of each class, economic, environmental and social to understand the best indicators and how is the best way to communicated.

Then, we observed the relevance of the information: as to what extent the information showed was relevant to prove that the indicator was leading to a sustainable development as well as to what extent the information were similar to the orientations of the guidelines we used as bibliography to, finally, reach our own conclusion on what indicators were well performed based on our main objective: reach a sustainable and prosper city where its citizens are able to thrive. Based on that analysis we were able to propose what we named as "ideal economic, environmental and social indicators".

2 Standards Analysis

Initially, three tables were created that resulted in the A, B and C annexes. These tables relate each standard with its respective indicators,

separated into ECONOMICS (Annex A), ENVIRONMENTAL (Annex B) and SOCIAL (Annex C).

From the analysis of these indicators resulted in other tables with what we consider to be the best parameters for analysis that will be done below.

2.1 Economic Standards

For the economic and financial indicators analysis in particular, we observed if the report were able to bring the principles of a common economic and financial report, which are: strategic focus and future orientation, connectivity of the information, relationship with shareholders, materiality, briefness, reliability, completeness, and, finally, coherence and comparability.

The main economic indicators are presented in Table 1.

Table 1 – Main economic indicators for sustainable cities.

Description of Sustainability Indicators	
Gross Value Added (GVA) per capita/ Minimum wage	Regional gross value added using production (GVA(P) and income (GVA(I)) aproches/Minimum wage
Unemployment rate	Shows the relation of jobs generated
Percentage of population at risk of poverty	Population Living Below the National Poverty Line, Real Per Capita Personal Income (Chained 2009 Dollars), Children Under 18 Living Below Twice the Poverty Threshold
Industry, Innovation and Infrastructre	Patent Applications, Emplanements per Capita
Reduced Inequalities	GINI Coefficient, Absolute Upward Mobility, Racial Segregation, Rent Burdened Residents, Housing Affordability
Affordable and clean energy	Share of Renewable Energy Generated in the State, STEM Jobs Growth Rate
Housing and development	Number of dwellings per inhabitant, number of dwellings in construction.
Green Investments	Production & Resourcing, Exchange & Transfer, Accounting & Regulation, Consumption & Use, Labour & Welfare, Technology & Infrastructure, Wealth & Distribution

Having in mind that the concept of sustainability is always being reconstructed and recreated, which, as a consequence, is true for the

standards and guidelines for making sustainability reports as well, based on our analysis of the reports above we created economic indicators that we believe should be applied to all Sustainability Reports not only because of its global importance but in order to observe the concept of comparability between the reports of different cities in different parts of the world as well. It is our belief that to reach a sustainable planet all cities should be engaged in the same project and share good practices of how to do that and we hope our suggested indicators help getting in this way.

Our indicators were constructed based on the goal of bringing economic and sustainable development together, promoting indicators able to bring about materiality, future goals, planning of how to reach those, readily and easily available reports so that they can be accessed and understandable for all kinds of stakeholders. It should meet the comparability criteria, as the report should be comparable as to previous reports so the advances and limitations can be accessed and it is comparable to those of other cities as well, in order to share good practices. The report should be able to identify the most urgent demands of the city's population and investment in personnel development and intern economic GDP. Last but not unimportantly, it should focus on gender and minorities equality regarding access to market and to equal payment for equal services.

Based on that goal we established the following indicators: GDP, employment rates, governance, indirect economic impacts and transparency.

The GDP indicator should be able to show the participation of the population on the GDP production and on the economic performance as well as demonstrate sustainable practices when reaching that GDP.

"Employment rates" should be able to demonstrate the relation between jobs generated under the concept of "decent work" as established by the United Nations, percentage of minorities and of gender equality in those jobs and investment in development of personnel and of career plans.

The "governance" indicator should address how the city town administrates the city, with emphasis in mobility, having as priority pedestrians, cyclists and public transportation. It also should disclose the resources management and sustainable electric power generation. The expenditure and earnings of the city should also be reported.

"Indirect Economic Impacts" should address the incentives and purchases of local and micro producers, investment in education and

in capacitating people, infrastructure and services, all related to the capability of the city to attract and retain investments.

Last but not least, the indicator related to "transparency" should show financial and accounting numbers as well as address management of expenditure and of the public budget.

2.2 Environmental Standards

The concern with the environment in several aspects is noticed in all indexes analyzed, in which indicators were created as a form of evaluation. Below is a table showing the indexes for each report (Table 2):

Table 2 – Main environmental indicators for sustainable cities.

Description of Sustainability Indicators	
Environmental Management and Policy	Green spaces according to the% of the area of the city; open green space per inhabitant; non-compliance with environmental laws and regulations subject to a fine; public participation in green policies. **Scientific research**.
Energy	Energy consumption; intensity; distribution of renewable energy; clean and efficient energy policies.
Air quality (Pollution and emission of gases)	Average level of pollutants; clean air policies; intensity of greenhouse gas emissions.
Waste management	Treatment of waste to obtain energy. Reduction and waste policies. Toxic release into air, water and soil. Landfill use policies. Recycling centers.
Drinking water and sanitation	Consumption and leakage of systems; efficient water treatment policies; amount of water withdrawn by source and how much is affected; treated water and reuse water; access to clean water (% by household); access to basic sanitation (% per family).
Green transport	**Use of recycled and low consumption materials. Ex.: LED headlight, asphalt made with plastic, lighting of the posts by green energy**. Use of public transportation for commuting; size of the public transport network and easy access to it; accessibility and stimulation of green transport policies.
Construction	Building construction Energy consumption of commercial buildings; standards and initiatives in energy-efficient buildings**; recycling of building materials**.
Biodiversity	Habitat preservation and recovery policy. **Combat hunting and trafficking of fauna and flora.**

Differently from the others, regarding the last two indicators, the GRI emphasizes the consequences of the lack of effluent treatment and mentions attention to the natural sources affected by the withdrawal of water.

In relation to environmental management and policies, Arcadis, America and Grant Thorton calculate in their reports the amount of green space needed per inhabitant or area of the city, so that the land is valued more and the city is more environmentally healthy.

According to KPMG, a city should have improved environmental management with the participation of the population in decision making. The GRI corroborates this idea in its indexes, and complements by stating that laws and fines must be applied to its effectiveness.

Based on the elaborated tables, it can be observed that only the indexes America and KPMG are concerned with the use of green transport, that is, to stimulate the use of public transport and to increase the transportation network.

In addition to these, the use of recycled and low-consumption materials was added, as these would be important for reducing the use of natural resources, reusing waste and also reducing costs.

Only KPMG approached civil construction, relating to consumption and energy efficiency. However, the recycling of building materials used in this environment has also been added to this topic in order to reduce waste and the use of natural resources.

In the biodiversity indicator, the Grant Thorton and GRI reports were grouped. The first did not deepen the indicators of energy, air quality and drinking water/sanitation, but was the only one to mention climate change. While only the GRI has been concerned with the biodiversity of fauna and flora and in protecting reserves. For this topic were added the fight against hunting and trafficking of fauna and flora, knowing that there is a basic need for correlation between the elements of the ecological tripod, this issue reveals a point of intersection between social and environmental.

The Arcadis report was concerned about exposure to natural disasters. However, there is no description of them as well as the preventive actions to be taken.

2.3 Social Standards

As a result, we produced a spreadsheet with the various indicators included in the reports of the various cities consulted for better visualization and comparison.

In this sense, when comparing the different indicators, analyzing conflicts and similarities, we tried to think of unique indicators that synthesized the various issues presented and, thus, the possibility of a "standard" model to be used in the analysis of city sustainability (Table 3).

Table 3 – Main social indicators for sustainable cities.

(*to be continued*)

Description of Sustainability Indicators	
Poverty	Percentage of people living below the poverty line, wage adjustment according to inflation, and children living in poverty
Income	Purchasing power
Gender	Sexual violence and the gender pay gap
Health	Life expectancy, mortality rate and access to basic health care
Psychological well-being	Life satisfaction, positive emotions, negative emotions, spirituality
Educational quality	Years at school; school dropout; population over 25 years of age or above, literacy rate
Sanitation	Access to sanitation and sewage infrastructure
Work	Unemployment rate, employee turnover, paternity and maternity leave, average annual hours worked
Reduction of inequalities	Gini coefficient, social mobility, racial segregation
Sustainable cities and communities	Use of public transportation on a day to day basis for work; use of bicycle or walking in the day to day to work; number of asphalted streets; percentage of income spent on maintaining property; high rents; accessibility to housing; access to parks; level of ozone; time for work
Security	Sense of community. Communities that are more empowered and able to deal with everyday risks, satisfaction with public spaces, people who feel like members of the community
Well-planned municipalities for a growing and diverse population	Distance from facilities and facilities; distance from open spaces
Rights of indigenous peoples	Occurrences of violations of the rights of indigenous peoples
Protection of the cultural and natural heritage of the municipality for future generations	Number of exceptional trees in the register of exceptional trees; percentage of buildings and places of legal protection of the patrimony

(*conclusion*)

Description of Sustainability Indicators	
Cultural diversity and resilience	Speaks native language; Participation in cultural events; promotion of cultural events, spaces for the dissemination of culture
Globally connected municipal economy	Influence of the municipality on the global scenario and level of dependence in relation to the other countries;
Society and culture	Percentage of foreigners; number of cultural venues and events. Active and inactive
Demographics	Active and inactive
Housing	Percentage of social housing and accessibility; division into categories (owners, rented, single occupant, couple, etc.).

Social sustainability would focus on the human being and would therefore be based on human well-being as well as people's living conditions and possibilities for improvement (VAN BELLEN, 2010).

The selected indicators were considered as minimum to consider the social sustainability of a city, that is, those that the whole city proposed to be titled as sustainable should analyze and monitor its development.

Educational quality – Education is undoubtedly a great possibility of social transformation, so it is not possible to think of a social sustainability that does not have education as a parameter. Education can be seen as a means of raising awareness and achieving sustainability, once it is widespread and known, it can be effectively applied.

For that, several parameters were selected that allowed to measure the educational quality: years in the school; school dropout; population with more than 25 years that has undergraduate or higher, literacy rate. These indicators are justified insofar as they converge to understand the educational level of a society, that is, access and continuity of education.

Years of schooling and school dropout may indicate continuity of school progress, while data on the population over the age of 25 that has at least one undergraduate degree may indicate beyond educational continuity, access to higher education and thus the possibilities of better jobs. Finally, the literacy rate may indicate in general terms the minimum educational level of a society.

Work – in a capitalist economic system, work becomes necessary as a source of income and even for the very subsistence of life. In this

way, work is closely linked to the level of income and access to goods and services, and so to speak, quality of life.

For this indicator we selected the following evaluation methods: unemployment rate, employee turnover, paternity leave and maternity leave, average annual hours worked.

The unemployment rate can indicate the number of people who are not acquiring income through work and therefore, can be with quality of life compromised; employee turnover may indicate the quality of employment as well as good working environment and good salaries tend to hold employees for long periods; the paternity and maternity leave may indicate the equal treatment of men and women as well as the policy of a company vis-à-vis its employees; already the annual hours worked would indicate how much work is present in people's lives, and what values a society in the relationship work vs. personal life.

Housing, addressed in a reduced way in the reports studied, can be a determining social indicator to be added in the social question. As specificities in this indicator, the number of inhabitants in favelas and the presence of public policies in the restructuring of communities could be applied. This element is one of the UN's 2030 goals for sustainable development, which aims to eliminate poverty, since the sub-housing on the planet, together, presented in 2015 approximately 880 million people (UN-HABITAT, 2016).

The indicator for housing selected in the table highlights the following aspects: percentage of social housing and accessibility; categories (owners, rented, single occupant, couple, etc.). In addition to the previously described suggestion and these terms presented in the indicator, another possibility would be the relationship between unprotected ceilings, occupations and idle real estate in cities.

The indicator "Psychological well-being", a recurring meter, has its origin in Gross Domestic Happiness (IBF), created by the King of Bhutan, Jigme Singye Wangchuck, in 1972 as a counterpart to the GDP (SALES *et al*.). The greatest difficulty in using it may be in the inaccuracy of measuring your data. One possibility could be the survey of the number of individuals with psychological illnesses in the city, such as depression and anxiety. Another possibility would be the presence of the number of crimes due to religious intolerance, since in Brazil, according to data from the Ministry of Human Rights (2017), the number of complaints of religious discrimination in the country, by channel "dial 100" increased by almost 300 % of 2014 by 2015 and almost 40% between 2015 and 2016.

Finally, another indicator to be added for further study could be the count of the number of temples and spaces destined for the religion and the diversity of religions that are in those spaces.

In the indicator "society and culture", it addresses the percentage of foreigners. This indicator could have a significant relevance for a sustainable city, the number of refugees and the presence of public policies to deal with humanitarian crises around the planet, such as the entry of Haitians and Venezuelans into Brazil and Arabs in European cities.

To the other selected indicators, it is believed, that their insertions in the constituted table form civil, political and basic rights so that a citizen can survive and intervene in the present reality and, therefore, the construction of a sustainable society.

3 Sustainability Reports

Having all of the above into consideration, we analyzed the Sustainability Report of the cities of Dublin (Ireland), Melbourne, Stirling and Cockburn (Australia), Surrey (Canada), Helsinki, (Finland), and Los Angeles (United States of North America). All of those cities showed a reliable and coherent report, in which the references as of what guidelines were used were very clearly identified along them.

The city of Dublin follows the GRI Standards and showed the most concise among the reports. A concise report is very accessible for all the population, which should be the goal of all of the cities when elaborating a report: it should be easy to understand and concise, but, without losing the sense of completeness and materiality. The city of Dublin managed to do that. To show that the city were sustainable in economic terms the indicators used were "Gross value added (GVA) per capita at basic prices", "unemployment rate", "percentage of population at risk of poverty", "tourism numbers" and "innovation".

The city of Melbourne also follows the GRI Standards, considering and basing its analysis on economic indicator such as "economic performance", "direct economic value generated and distributed", "indirect economic impacts" etc. However, the report is basically organized in eight goals, which support their vision of being a bold, inspirational and sustainable city. The goals are: (i) a city for people, (ii) a creative city, (iii) a prosperous city, (iv) a knowledge city, (v) an eco-city, (vi) a connected city, (vii) resources are managed well and (viii) an accessible, transparent and responsive organization. Therefore, the

analysis and reporting of the economic indicators are encompassed in the overview and achievement of each goal. Among those indicators, the main economic indicator analyzed and reported were "a sustainable and resilient municipal economy", "a globally connected municipal economy", "businesses that are better informed about the knowledge sector", "financial sustainability as an organization" and "the attraction, retention and development of the workforce we need."

The city of Stirling states the clear objective of becoming a prosperous city, which shows a good "future orientation". The indicators are related to that objective, showing that the city is "a great place to work, invest and do business", "a destination city". It also reports on what the city hall is performing to reach that goal, which is related to community safety, marketing and communications, recreation and leisure services, approvals, city planning, economic development and urban regeneration, health and compliance and asset management. It also disclosures the expenses and earnings of the city, which is a very good financial indicator related to "materiality".

Surrey (Australia) was the city that most reached the "comparability" of the information goal as it shows how the indicators were in 2008, showing what has evolved and what still remains to be addressed. The economic indicators relate economic prosperity to livelihoods, which shows great concern with an economic development that makes way for the citizens to thrive as well. It was missing, however, numbers to the indicators, which makes the standard of "materiality" be incomplete. That missing standard was true to the cities of Cockburn and Los Angeles as well.

Cockburn's report despite of the failure to show materiality had a great performance in the strategic focus and future orientation standard. The city nurtures a belief that a balanced economy in the present aiming at a sustainable development in the future is the key to sustainability, which, by its turn, should be considered as a journey, not a destination in itself. For that, it was set eight economic parameters, all leading to the direction stated. It is important to highlight, as well, that, although we do not have access on how they measure that, it is shown in the report the amount of objectives and parameters reached over the year, which is a good parameter for comparability although not a good indicator of transparency and materiality.

Los Angeles considers housing a parameter of a developed city, which is true, since we have agreed that a prosperous city is a place where its citizens have their rights secured and fulfilled. It also shows concern in transportation and in green alternatives of transport and

aims the government's investments in creating and maintaining green jobs and enterprises focused in generating green energy. A concerning that we noticed to be innovative was the concern with preparedness and resilience, which means that the city not only aims to be prepared for natural disasters but has come to an understanding that the best way to prevent these events to happen in by investing in ways of reducing the impact of the city in climate change. The report as a whole shows the objective towards the year of 2017 and what was actually implemented as well as what part of the implementation was most successful in addition to show good future orientation as it aims to reach some bold goals in the year of 2025. However, as previously pointed out, indications to prove materiality of the information were missing.

Helsinki, for its turn, did not show a Sustainability Report. Helsinki's report, despite the absence of showing the intention of being a sustainability report, labeling itself as an annual report, showed a great interest in disclosing the numbers to support the information on investments and budget as well as showed a great control on the expenditure and forecast of investments and of expenditures, which is a good call for the materiality premise. It also showed investment and attention on areas such as green transportation and reducing carbon emissions as well as great concern in public education and health assistance for its citizens which are altogether good indicators for a sustainable city, even when the city has not reported to have made a commitment with the theme.

In this sense, as already explained above, the work was based on the analysis of several sustainability reports, and as a result a comparative table was drawn up, and finally, some indicators that were able to compose as a "standard model" for ascertaining sustainability.

Some indicators such as work, education and health and well-being are common to all the reports analyzed, varying however the methods of evaluation. However, there is a range of indicators that appear in some reports that are not repeated in all such as: access to broadband, use of time, artists receiving support from municipalities, psychological well-being, among others.

As mentioned before, the reports found depart from cities in developed countries, understanding a reality that is distant from those in development and therefore, most countries in the world. In this way, when analyzing some indicators it was noticed a great difficulty in applying them to other realities.

The Melbourne report, for example, has indicators related to cultural aspects such as: encouraging the municipality to artists, reputation of the city as a cultural center.

Another issue to be explored is the accessibility of sustainability reports. For the most part, they are gigantic reports, with 200/300 pages, addressing an extensive list of indicators, which makes them less functional and difficult to work with. On the other hand, it has been noted that in Dublin's sustainability report it is smaller, making it more accessible in this sense, but perhaps not able to cover all the complexity imposed by the theme.

The Sustainable Cities Program offers a platform that seeks to assist public managers with a complete agenda of urban sustainability associated with a set of indicators and a bench of actions to be taken as a reference by the municipalities. However, its bench of indicators presents 260 items to be taken as reference in the development, execution and evaluation of public policies, which makes its use impracticable.

We are then faced with a complexity of problems. We have not defined what sustainability is and not even its parameters and indicators. In this sense, the very indefinition of the term is detrimental in its application. Now, if we are not able to define what sustainability is, how can we design that for a city? What is a sustainable city?

Article 2, I of the Brazilian City Statute understands the right to sustainable cities such as the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, work and leisure, for present and future generations.

It is observed that the legal device is very broad and ends up encompassing several aspects, which in the end, end up not delimiting what would be a sustainable city. However, it is possible to perceive the complexity of the theme through the various means of approach, social and environmental aspects, and at the same time, the idea of process, as something that can not be understood as punctual, but through a comparison between past, present and future.

Final Considerations

In relation to compare Standards of Sustainability and Point the best indicators for a Sustainability Report for cities and the cities that are using the GRI Sustainability Report Standards and other standards was verified the variety of possible indicators, varying from city to city, according to their needs and possibilities.

The fact is that the available reports are mostly from cities in developed countries, especially from Australia, so that their indicators often do not correspond to the problems present in cities of developing

countries such as São Paulo, which faces adversities that often do not exist in these countries.

The indices generally work with the prediction of the problems, that is, they do not only want to remedy, but to prevent the impacts generated, by means of measures to be followed so that there is an environmental awareness.

For this to happen, the environmental issue of the social and the economic must not be dissociated. Since according to the concept of the Triple Bottom Line, sustainability will only be in balance when there is a balance between the three areas.

To respond our questions: What is a sustainable city? We think the city needs to assumes this proposal and must balance the three pillars of sustainability, that is, promote socioeconomic development in order to minimize environmental impacts. That said, rather than subtracting the impacts, a sustainable city should seek to "positivize" human actions on the environment. It proposes, then, a humanist conception where the human being comes out of the condition of destructive and assumes the role of improvement.

When we talk about "Why does a city need to be sustainable?" We have to share that sustainable development proposes that the economy, society and the environment be thought together, that is, the decisions taken should favor both socio-economic progress and the preservation of the environment. Given the ecological and environmental problems, accompanied by the diverse social dilemmas that a city lives, the sustainable proposal is an interesting way for a new way to manage a city that aims to preserve as much as possible, to rebuild and attract new investors.

And, how can a city demonstrate that it is sustainable?

Considering the different historical constructions of the different cities, which culminated in different realities, a sustainable city must contain, according to its reality, indicators that demonstrate improvements and interventions in its ills that unbalance the sustainable tripod. These indicators can be evaluated through audits that issue certificates and stamps, guaranteeing the truth and addressing the satisfaction of citizens who live and coexist with the problems of a given city. And, one of the most important points is the society participation on the reports.

Nevertheless, starting from the analysis of these reports is important insofar as they can be used as a material basis for the study of issues related to sustainability, and even for understanding how other countries deal with this issue, and what kind of public policies are being to achieve this objective. Besides that, others instruments have to be

used like CDP (Disclosure Insight Action), ICLEI (Local Governments for Sustainability), and more.

References

ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades*: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. 256 p.

BOFF, L. Como origens do conceito de sustentabilidade. Em: BOFF, L. *Sustentabilidade*: o que é – o que não é. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. 200 p.

CAPENA, Carla. *Cidades sustentáveis*: O município como *locus* da sustentabilidade. São Paulo: Rsc, 2007.

CIDADE DE COCKBURN. Wetlands to Waves. Relatório de Estado de Sustentabilidade 2016-2017. Austrália. 2017.

CIDADE DE HELSÍNQUIA. Relatório anual. 2016. Publicado pela Secretaria Municipal de Helsinque. Finlândia. 2017.

CIDADE DE MELBORNE. Relatório Anual 2016-2017. Austrália. 2017.

CIDADE DE STIRLING: Cidade da Escolha. Relatório Anual 2015-2016. Austrália 2017.

CIDADE DE SURREY: o futuro está aqui. Carta de Sustentabilidade 2.0. Canadá. 2016.

CIDADES SUSTENTÁVEIS: Uma visão da nossa paisagem futura. 2011. Grant Thornton. (Grant Thornton 2011).

CONSELHO DA CIDADE DE DUBLIN. Relatório de Sustentabilidade. 2013. Irlanda. 2014.

FÉRES, José. Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Ambiental. Disponível em: http://epge.fgv.br/cursos/modulos-de-economia-2017/files/desenvolvimento-economico-e-sustentabilidade-ambiental.pdf. Último acesso em: 15 jun. 2018.

GLOBAL REPORT INICIATIVE (GRI). 2016. Conjunto consolidado de Metas de Relatórios de Sustentabilidade da GRI. Amesterdã, Holanda.

ÍNDICE DE CIDADES SUSTENTÁVEIS DA ARCADIS. 2016. Colocar as pessoas no centro da sustentabilidade da cidade. Arcadis Design & Consultancy para ativos naturais e construídos. (Arcadis 2016).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) *Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente.* 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 332 p.

KEMERICH, Pedro Daniel da Cunha; RITTER, Luciana Gregório; BORBA, Wilian Fernando. Indicadores de sustentabilidade ambiental: methods e aplicativos. *Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas* – UFSM, Santa Maria. Revista Monografias Ambientais – REMOA. v. 13, n. 5 (2014) p. 3723-3736. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/viewFile/14411/pdf. Último acesso em: 15 jun. 2018.

KPMG o futuro das cidades: medir a sustentabilidade. 2016. KPMG International. (KPMG 2016).

LOS ANGELES. Plano de cidade sustentável. Primeiro Relatório Anual. 2015-2016. Estados Unidos da América do Norte. 2017.

MARZAL, K; ALMEIDA, J. Indicadores de sustentabilidade para agroecossistemas: Estado da arte, limites e potencialidades de uma nova ferramenta para avaliar o desenvolvimento sustentável. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, v.17, n.1, p. 41-59, jan./abr. 2000.

MATOS, Richer de Andrade; ROVELLA, Syane Brandão Caribé. Crescimento sustentável ao desenvolvimento sustentável: Conceitos em evolução. http://www.opet.com.br/faculdade/revista-cc-adm/pdf/n3/do-crescimento-economico-ao-desenvolvimento-sustentavel-conceitos-em-evolucao.pdf. Último acesso em: 15 jun. 2018.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. Balanço Disque 100 – 2017: Discriminação Religiosa, 2017. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/dados-disque-100/denuncias-2011-a-2017-discriminacao -religiosa.xlsx/view. Acesso em: 04 jun. 2018.

NASCIMENTO, EP. Trajetória da sustentabilidade: do social ao ambiental, do ambiental ao econômico. *Estudos Avançados*, Universidade de São Paulo, v. 26, p. 51-64, 2012.

ONU-HABITAT. *Urbanização e Desenvolvimento*: Futuros Emergentes, Relatório Cidades Mundiais, 2016 Disponível em: http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/sites/16/2016/05/WCR-%20Full-Report-2016.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

PRAKASH, Mihir; TEKSOZ, Katerina; ESPEY, Jessica; SACHS, Jeffrey; SHANK, Michael; SCHMIDT-TRAUB, Guido. 2017. Alcançar uma América Urbana Sustentável. O Índice de Metas de Desenvolvimento Sustentável das Cidades dos EUA. Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável. Uma iniciativa global para as Nações Unidas.

VENDAS, Aline Pereira *et al*. Felicidade interna bruta: aplicação e discussão no contexto de cidades de porte médio brasileiras. *Revista Cade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 59-82, maio. 2013. Disponível em: http://file:///C: /Temp/6330-25896-1-PB.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

VAN BELLEN, Hans Michael. Indicadores de sustentabilidade – um levantamento dos principais sistemas de avaliação. Cad. EBAPE.BR. v. 2. Não. 1. Rio de Janeiro. mar. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000100002. Último acesso em: 15 jun. 2018.

VAN BELLEN, Hans Michael. *Indicadores de sustentabilidade*: uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 256 p.

WARD, B; DUBOS, R. *Uma terra somente*: a preservação de um pequeno planeta. São Paulo: Melhoramentos; Universidade de São Paulo, 1973.

WBCSD. *BCSD Brasil (CEBDS)*, 2017. Disponível em: http://www.wbcsd.org/Overview/Global-Network/Regions/Latin-America/Brazil/BCSD-Brazil-CEBDS. Acesso em: 10 nov. 2017.

Annex A – Economic Indicators

(*to be continued*)

Sustainable Cities Index (Arcadis)/2016	Profit sub-index: as the economic development indicator is the city's gross domestic product (GDP) per capita (essentially, average economic output). Global importance also plays a role via the indicators of tourism and importance to global network, a metric that maps economic and commercial links between the cities of the world
	GDP
	Employment rates
	Global Importance – tourism, connectivity and ease of doing business
The U.S. Cities Sustainable Development Goals Index (America)/2017	Follow US DSG
	Decent work and economic growth – Gross Metropolitan Product Growth Rate, Unemployment Rate, Disconnected Youth
	Gender Equality – Sexual Violence Incidences Reported, Gender Gap in Earnings
	No Poverty- Population Living Below the National Poverty Line, Real Per Capita Personal Income (Chained 2009 Dollars), Children Under 18 Living Below Twice the Poverty Threshold
	Reduced Inequalities – GINI Coefficient, Absolute Upward Mobility, Racial Segregation, Rent Burdened Residents, Housing Affordability
	Industry, Innovation and Infrastructre – Patent Applications, Emplanements per Capita
	Responsible consumption and production – Toxic Release in Air, Water and Land
	Partnership for the goals – Broadband Penetration
	Affordable and clean energy – Share of Renewable Energy Generated in the State, STEM Jobs Growth Rate
	Sustainable cities and communities – Public Transport Use for Work Commute, Walking or Bicycling for Work Commute, Road Density, Mortgaged Homeowners Spending 30 Percent or More of Household Income on Selected Owner Costs, Ozone Levels (8-Hr), Commuting Time
	Economic capital – the earnings of business and individuals across the city; Manufactured capital – the value of the constructed physical assets of the city, including roads, buildings, vehicles, dams and so on

(*conclusion*)

KPMG/2016 (Global Compact Cities Circles of Sustainability)	Global Compact Cities Circles of Sustainability (Economics) – Production & Resourcing, Exchange & Transfer, Accounting & Regulation, Consumption & Use, Labour & Welfare, Technology & Infrastructure, Wealth & Distribution
	Green City Index – Environmental governance, energy, buildings, transport
	IESE (Cities in Motion Index) – economics, public management, mobility and transport, international presence
	GNH Index – Living standards, good governance
Sustainable Cities – A vision of our future landscape (Grant Thornton)	Sustainability and economic development are inextricably linked in policy terms. In the world of austerity and the drive for economic recovery, this is likely to be accentuated for the foreseeable future. In other words, a close focus on the benefit to the local economy as well as overall value for money is an essential part of the sustainability agenda
	Attracts and retains investments – business ownership, educated population, safe and secure
	Accessibility/mobility – Major rebalancing of transport system in favour of public modes and/or pedestrians and bikes
GRI/2016	The economic dimension of sustainability concerns an organization's impacts on the economic conditions of its stakeholders, and on economic systems at local, national and global levels
	Economic Performance – Management approach disclosures, Direct economic value generated and distributed, Financial implications and other risks and opportunities due to climate change, Defined benefit plan obligations and other retirement plans, Financial assistance received from government
	Market Presence – Ratios of standard entry level wage by gender compared to local minimum wage, Proportion of senior management hired from the local community
	Indirect Economic Impacts – Infrastructure investments and services supported, Significant indirect economic impacts
	Procurement Practices – Proportion of spending on local suppliers
	Anti-Corruption – Operations assessed for risks related to corruption, Communication and training about anti-corruption policies and procedures, Confirmed incidents of corruption and actions taken
	Anti-Competitive Behavior -Legal actions for anti-competitive behavior, anti-trust, and monopoly practices

Annex B – Environmental Indicators

(*to be continued*)

Sustainable Cities Index (Arcadis)/2016	Environmental Risk – Exposure to natural disasters	
	Environmental Management and Policy	Green spaces according to the% of the area of the city. Concern about exposure to natural disasters
	Energy	Energy use; distribution of renewable energy; Energy consumption by GDP
	Air quality (Pollution and emission of gases)	Emission of greenhouse gases – Emission in tonnes (per capita); Average level of pollutants
	Waste Managementos	Solids (Landfill vs. Recycling); sharing of treated wastewater
	Drinking water and sanitation	Access to drinking water (% by household); access to basic sanitation (% per family)
	Green transport	
	Construction	
	Biodiversiity	
The U.S. Cities Sustainable Development Goals Index (America)/2017	Environmental Risk – Exposure to natural disasters	
	Environmental Management and Policy	Green open space per inhabitant
	Energy	Participation of Renewable Energy Generated in the State; Employment growth rate (STEM – Science, technology, engineering and mathematics)
	Air quality (Pollution and emission of gases)	CO2 – Emission; Ozone level
	Waste Managementos	Toxic release into air, water and soil
	Drinking water and sanitation	Normalized deficit index (Water stress); Families without access to piped water and sanitation
	Green transport	Use of public transportation for commuting; Walking or cycling for commuting; Density of road

(*to be continued*)

KPMG/2016 (Global Compact Cities Circles of Sustainability)	Construction	
	Biodiversiity	
	Environmental Risk – Exposure to natural disasters	
	Environmental Management and Policy	Green action plan; environmental management; Public participation in green policies
	Energy	Consumption; intensity; distribution of renewable energy; clean and efficient energy policies
	Air quality (Pollution and emission of gases)	CO2 – intensity; issue; strategic reduction; Air Quality – Carbon Dioxide; Sulfur dioxide; Ozone; Air particles; Clean air policies
	Waste Managementos	Waste of municipal production; Recycling waste; Waste reduction policies; Landfill use policies
	Drinking water and sanitation	Consumption; Leakage of systems; Treatment of waste water; Efficient water treatment policies
	Green transport	I do not use the car as transportation; Size of transport network without car; Stimulation of the use of green transport; Policies to reduce congestion
	Construction	Energy consumption of commercial buildings; standards of energy efficient buildings; energy-efficient building initiatives
	Biodiversity	
Sustainable Cities – A vision of our future landscape (Grant Thornton)	Environmental Risk – Exposure to natural disasters	
	Environmental Management and Policy	Green action plan; environmental management; Public participation in green policies
	Energy	

(*to be continued*)

Sustainable Cities – A vision of our future landscape (Grant Thornton)	Air quality (Pollution and emission of gases)	Low emissions
	Waste Managementos	Less use of resources (water and energy); New ways of using the same thing (use of material)
	Drinking water and sanitation	
	Green transport	
	Construction	
	Biodiversity	Greater resistance to climate change; Change of temperatures
GRI/2016	Environmental Risk – Exposure to natural disasters	Supplier Environmental Assessment – New suppliers selected by environmental criteria; Negative environmental impacts in the supply chain and actions taken
	Environmental Management and Policy	Non-compliance with environmental laws and regulations
	Energy	Energy consumed within the organization; Energy consumed outside the organization; Intensity of energy; Reduced energy consumption; Reducing the energy needs of products and services
	Air quality (Pollution and emission of gases)	Emissions of greenhouse gases (GHG) directly; Indirect energies of GHG; Other indirect GHG emissions; Intensity of GHG emissions; Reduction of GHG emissions; Substances that deplete the ozone layer; AT THE. SO and other significant emissions
	Waste Managementos	Discharge of water by quality and destination; Waste by type and method of disposal; Significant disarray; Transport of hazardous waste; Bodies of water affected by water discharge and/or flow

(*conclusion*)

GRI/2016	Drinking water and sanitation	Quantity of water withdrawn by source; Water sources significantly affected by water withdrawal; Treated water and reuse
	Green transport	Material used by weight or volume; use of recycled materials; products and their packaging materials
	Construction	
	Biodiversiity	Operational sites owned, leased, managed or adjacent to protected areas or areas of high biodiversity value outside protected areas; significant impacts of activities, products and services and biodiversity; Protected or recovered habitats; Species of the IUCN red list and species of national conservation list with habitats in affected areas

Annex C – Social Indicators

(*to be continued*)

Sustainable Cities Index (Arcadis)/2016	Accessibility – Consumer Price Index; Property prices
	Health – Life expectancy; Obesity rate
	Education – Literacy rate; University rankings; Sharing of the population with higher education
	Balance of work and family life – Average annual hours worked
	Income inequality – Gini coefficient
	Crime – Homicide rate
The U.S. Cities Sustainable Development Goals Index (America)/2017	Poverty – Percentage of people living below the poverty line, defined by the American Community Survey; Salary adjustment according to inflation; and children living in poverty
	Personal income – Purchasing power of citizens of cities compared to those who have greater purchasing power
	Gender – sexual violence and the gender pay gap
	Fighting discrimination: Incidents of discrimination and corrective action taken
	Health and Welfare – health insurance coverage; access to basic medical care; number of deaths from heart attack; incidence of diabetes; number of cases of syphilis, chlamydia and gonorrhea; traffic deaths; teenage pregnancy
	Educational quality – years at school; school dropout; quality of higher education; population over 25 years of age who has a degree or more
	Clean water and sanitation – water stress; and access to running water and sanitation
	Accessibility and clean energy – Percentage of solar, wind, geothermal, biomass and hydroelectric generated
	Decent work and economic growth – Gross metropolitan growth; unemployment rate; youth “disconnected” (who does not study and does not work); rate of increase of jobs in the area of science, technology, engineering and mathematics
	Reduction of inequalities – Gini coefficient, social mobility, racial segregation
	Industry, innovation and infrastructure – number of patent applications; number of flights per person
	Sustainable cities and communities – use of public transport on a day to day basis for work; use of bicycle or walking in the day to day to work; number of asphalted streets; percentage of income spent on maintaining property; high rents; accessibility to housing; access to parks; level of ozone; time for work

(*to be continued*)

The U.S. Cities Sustainable Development Goals Index (America)/2017	Responsible consumption and production – disposal of toxic substances into the air, water and land
	Peace, justice and strong institutions – number of homicides; number of violent crimes; deaths from firearms. Partnerships for objectives – Broadband access
KPMG/2016 (Círculos de Cidades do Pacto Global de Sustentabilidade)	Patterns of life – Assets; Housing; Family income per capita
	Health- Mental health; Self-reported health status; Healthy day; Inability
	Psychological well-being – Life satisfaction; Positive emotions; Negative emotions; Spirituality
	Education – Literacy; Teaching; Knowledge; Value
	Political contributions (monetary)
	Local communities: Operations with local community involvement; Impact assessments and development programs; Operations with real significant and negative potential impacts on local communities
	Cultural diversity and resilience – Speaks native language; Cultural participation; Artistic skills; Driglam Namzha (The Rules for Disciplined Behavior)
	Use of time – Works; To sleep
Sustainable Cities – A vision of our future landscape (Grant Thornton)	Health and Welfare – health insurance coverage; access to basic medical care; number of deaths from heart attack; incidence of diabetes; number of cases of syphilis, chlamydia and gonorrhea; traffic deaths; teenage pregnancy
	Population education – population prepared to respond to challenges and take advantage of opportunities
	Security – sense of community. Communities more empowered, and able to deal with the risks of everyday life
	Local ownership – Less exposure to external economic agents
GRI/2016	Diversity and equality in opportunities: Diversity of employees in the governing bodies of organizations; Ratio between basic salary/remuneration of women and men
	Fighting discrimination: Incidents of discrimination and corrective action taken
	Health and safety: types and rates of injuries, occupational diseases, days lost, absenteeism and number of work-related deaths; formal agreements with unions related to health and safety; workers' representation committees formed for the joint management of occupational health; Workers with high incidence or high risk of diseases related to their occupation (imminent risk of specific diseases)

(*conclusion*)

GRI/2016	Forced or compulsory labor: Operations and suppliers at significant risk of incidents of forced or compulsory labor
	Training and specialization: Average hours of training of each employee per year; Programs for upgrading staff skills for transition assistance; Percentage of employees receiving regular performance and career development ratings
	Child labor: Operations and suppliers with significant risk of incidents child labor
	Work/relationship management: Minimum notice periods for operational changes
	Employment: New employee jobs and employee turnover; Benefits provided to full-time employees who are not provided to temporary or part-time employees; Parental leave
	Freedom of association and collective bargaining: Operations and suppliers where the right to freedom of association and collective bargaining may be at risk
	Public policies: Political contributions (monetary)
	Socioeconomic Compliance: Non-compliance with social and economic laws and regulations
	Customer Privacy: Substantive Complaints Regarding Client Privacy Violations and Customer Data Losses
	Marketing and Labeling: Requirements for information and labeling of products and services; Incidents of non-compliance with product and service, information and labeling; Incidents of non-compliance relating to marketing communications
	Saúde e Segurança do Cliente: Avaliação dos impactos de saúde e segurança do produto e categorias de serviço; Incidentes de incumprimento quanto aos impactos de produtos e serviços em saúde e segurança
	Security Practices: Security Officers Trained in Human Rights Policies or Procedures
	Local communities: Operations with local community involvement Impact assessments and development programs; Operations with real significant and negative potential impacts on local communities
	Direitos Indígenas: Incidentes de violações envolvendo direitos de povos indígenas
	Human rights assessment: Operations that have been subject to human rights reviews or impact assessments; Training of employees in human rights policies or procedures; Significant investment agreements and contracts that include human rights clauses or have been subjected to human rights screening
	Supplier social assessment: New suppliers that were selected using social criteria; Negative social impacts in the supply chain and actions taken

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

ROSARIO, Ricardo Pedro Guazzelli; ARAÚJO, Adriano Palharini de; COLETO, Isabela; HIROKADO, Victor Kenzo; NIGRO, Giulia da Matta; SOARES, Estéfani Nuñes Perez; TANIGUCHI, Yuji Caiani. The Cities and the Sustainability Reports: Are they real? *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 387-416. ISBN 978-85-450-0705-0.

DEMOCRACIA, URBANISMO E A CRISE DE IDENTIDADE DO ESTADO

André Simionato Castro
Claudia Elias Valente

1 Introdução

Ainda que a estrutura do Estado brasileiro moderno esteja baseada numa conformação que privilegia o desenvolvimento capitalista, há, também, o resguardo de direitos e garantias constitucionais fundamentais como o direito à cidade, o direito a uma moradia digna, direito a serviços públicos essenciais de qualidade, entre outros que buscam assegurar o bem viver em uma sociedade intensamente urbanizada.

É importante ressaltar que o espaço urbano não é considerado mero cenário para o acontecimento dessas interações, mas como "uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica" cujas disputas e contradições materializam-se no próprio tecido urbano em forma de zonas centrais excludentes e periferias precarizadas (MARICATO, 2001).

Nesse contexto de disputa pelo espaço urbano, observou-se que após os anos 70 e a introdução do corolário neoliberal pelo consenso de Washington (1989),[1] houve uma mudança paradigmática do papel do Estado quanto à gestão desse recurso e dos direitos a ele vinculados. (HARVEY, 2015).

> A privatização e a *mercadificação*, típicas desse novo modelo, intensificaram a acumulação por espoliação de ativos até então considerados públicos, com o objetivo de abrir aos *investidores* campos antes excluídos do cálculo da lucratividade. Todo o tipo de utilidade pública, (água,

[1] Vide *Housing: Enabling Markets to Work* do Banco Mundial.

> telecomunicação), de benefícios sociais (habitação social, educação, assistência à saúde, pensões), [...], foi privatizada em alguma medida por todo mundo capitalista [...] geralmente em detrimento do bem-estar da população. (*apud* HARVEY, 2005)

Para o autor, direitos de propriedade comum, obtidos ao longo de anos de longas disputas históricas, vêm sendo passados para domínio privado através de políticas de espoliação não raro impostas contra a vontade da população, colocando em cheque a gestão democrática. É com base nisso que se tem a impressão de que a crise de 2008 não foi somente um colapso do sistema financeiro desregulado como também evidenciou as limitações do próprio modelo institucional vigente frente aos imperativos de um poder econômico capaz de subverter os mais consolidados interesses coletivos. (ROYER, 2013, p. 27).

A sensação é de que o contrato social, pactuado na invenção do Estado burguês moderno, tivesse sua eficácia limitada a determinado grau de equilíbrio econômico (renda). O economista Thomas Piketty (2015), em O Capital no séc. XXI, defende que os níveis de concentração de renda a que estamos submetidos atualmente são inviáveis para o adequado funcionamento da democracia, justamente porque pessoas com muito dinheiro poderiam influenciar mais assertivamente nas decisões políticas.

Nessa linha, mas no contexto do urbanismo, o filósofo Giogio Agamben (2010) enxerga que não se está diante de um processo de crescimento e desenvolvimento da antiga ideia de cidade, mas da instauração de um novo paradigma.

> Certamente, um dos seus traços evidentes é que há uma passagem do modelo de *polis* fundada sobre um centro, no qual há um espaço público, uma ágora, para uma nova espacialização metropolitana, na qual certamente está ocorrendo um processo de *despolitização*, cujo resultado é uma curiosa zona em que não é possível decidir o que é privado e o que é público.

Isto é, a influência de elementos privados nos processos de decisão parece estar despolitizando a cidade e levando o próprio conceito de gestão pública urbana a outro patamar. Exemplo disso é a campanha do então candidato à prefeitura de São Paulo, João Dória, que reiterava a necessidade de se adotar uma postura *gestora e não política*[2] pelo prefeito,

---

[2] Posição emitida pelo prefeito, então candidato, em entrevista de rádio. Disponível em: https://istoe.com.br/apos-reacao-a-anuncio-de-pre-candidatura-doria-diz-continuar-nao-sendo-politico/.http://jovempan.uol.com.br/programas/jornal-da-manha/nao-sou-politico-sou-empresario-diz-candidatojoaodoria-jr.html. Acesso em: 28 abr. 2017.

como um atributo compatibilizável com os projetos de privatização de bens públicos das mais diversas naturezas.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem por objetivo entender e questionar a nova conformação política que incide sobre o Estado, com foco no âmbito municipal e na participação popular na produção da cidade. Nesse sentido, justifica-se a proposta porquanto é nebulosa a viabilidade de uma administração democrática da cidade em coexistência com a atual conformação política e econômica baseada na mercantilização dos direitos e garantias fundamentais – afinal, a quem o Estado serve?

A hipótese levantada é a de que o modelo de Estado que inicialmente embasou as democracias modernas não mais se assemelha ao atual fazer político, sendo por vezes incompatível com ele. É possível que a era provedora do Estado tenha chegado ao fim, dando início a um Estado gerencialista, o que trouxe, consigo, incompatibilidades sistêmicas que se materializam no espaço da cidade de maneira diferente.

O tipo de pesquisa em desenvolvimento, nessa proposta, se encaixa no perfil de pesquisa dogmática, com ampla consulta à teoria atinente ao tema. A pesquisa constrói uma abordagem teórica baseada na tradição marxista, numa visão de totalidade sobre a realidade social, considerada um processo histórico. A realidade (no caso, a cidade) é produto da atividade dos seres humanos sobre a materialidade, e das condições materiais que incidem sobre os sujeitos, numa relação de mútua incidência e determinação.

2 Participação democrática no contexto capitalista

A democracia liberal é avessa à entrega do poder decisório à classe trabalhadora para além das garantias formais que ela mesma cria. Por isso, a história das constituições reflete a história da luta de classes. De um lado, a demanda pela aplicação dessas garantias legais, por parte dos Movimentos Sociais e setores da classe trabalhadora; de outro, a sua aniquilação ou manutenção respeitando tão somente a formalidade a que elas foram pensadas, por parte dos setores dominantes.[3]

É essa ideologia liberal, forjada no bojo da ascensão burguesa ao poder, quem atrela o conceito de democracia à noção de constitucionalismo e proteção das liberdades civis. Portanto, o conceito de democracia incluído na Constituição passa a significar tão somente uma limitação do poder do Estado frente ao indivíduo, sem prever a

[3] Setores que buscam a conservação da ordem política e econômica a partir do uso da força do Estado.

transferência do poder decisório de fato à população (WOOD, 2007). Em outras palavras, ao atrelar a existência de uma carta que proteja a sociedade civil de eventuais abusos de poder do Estado sem que se reconheça que a desigual distribuição de poder entre as classes, por si, configura igual abuso, está-se apelando à concepção de uma cidadania passiva na qual o cidadão ou cidadã é portadora de direitos passivos (*Idem*, 2007). O não reconhecimento da sua função na política, atrelado à noção de que a cidadania é nada mais que um conjunto de direitos passivos, representa a alienação desses sujeitos com relação ao exercício da própria política, em que, para eles, a cidadania só poderia ser exercida por meio do voto periódico, sob a égide de um governo representativo indireto.

A participação verdadeiramente democrática, portanto, não possui aplicação prática e se coloca como uma exceção à regra da representação, indo de acordo com a própria função do Estado, que surge como um *meio de apropriação do produto excedente*, fundamental para garantir altos níveis de acumulação que sustenta o sistema capitalista (WOOD, 2011, p. 37).

Nesse sentido, o direito à propriedade, as relações contratuais, bem como todo o aparato jurídico sustentam as condições das relações de produção capitalista, criando terreno fértil para uma nova relação de autoridade, que não mais se afirma através do uso da força que inspira questionamentos e reações imediatas, mas pela via ideológica que, através do Estado, justifica tais aparatos (*Idem*, 2011).

O direito é uma das instituições que compõem a estrutura que assegura que os processos decisórios se limitem ao crivo dessa classe detentora dos meios de produção, apesar de propiciar o voto universal. Ao contrário de garantir a isonomia da esfera política com relação à econômica, o conceito liberal de democracia adotado pelo direito se baseia na "alocação [que] separa as funções políticas imediatamente interessadas na extração e apropriação de mais-valia daquelas que têm um propósito mais geral ou comunitário" (*Idem*, 2011, p. 36). Assim, não importa quem ocupe os cargos políticos, uma vez que a estrutura de poder garante que os interesses de quem detém o poder econômico sejam mantidos relativamente intactos.

2.1 O Estado moderno: do contratualismo à crise de identidade

A construção do pacto social elaborado pelo contratualismo clássico foi fundamental para a viabilização do modelo de Estado liberal, dominante na estrutura política contemporânea na forma da

democracia representativa. Os primeiros contratualistas[4] entendiam que os interesses da burguesia europeia revolucionária dos séculos XVII e XVIII precisavam ser assegurados ao mesmo tempo em que gerassem a estabilidade social e econômica de que o mercado precisava para girar suas engrenagens. É nesse contexto que o constitucionalismo surge como ferramenta de consolidação das estruturas do modelo capitalista contando com a maior adesão possível dos vários estratos sociais, evitando novos ciclos de revoltas e o risco que eles representavam.

Para Rousseau, "a justiça do procedimento garantiria que a maximização do autointeresse fosse neutralizada, assim o povo poderia deliberar em termos de bem público, o que criaria uma obrigação moral sobre todos os cidadãos de aceitar esses resultados". (ROUSSEAU, 1955, p. 339-340). Essa crença na forma e no procedimento como mantenedores da segurança jurídica e, por isso, de maior isonomia nas relações sociais, é uma ideia que ainda ronda a tradição jurídica brasileira. No entanto, ela mistifica os principais objetivos do Estado como instituição que nasce da necessidade de manter condições imprescindíveis à reprodução do Capital.

O historiador Eric Hobsbawn, em *A Era das Revoluções* (1992, p. 106-107), descreve o burguês liberal clássico de 1789[5] (e o liberal de 1789-1848) como um "devoto do constitucionalismo, entusiasmado com a ideia de um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada – um governo de contribuintes e proprietários".

Já no século XX, pensadores jus-liberais como Joseph Raz e John Rawls resgataram e reformularam os contratos sociais através da noção de *Rule of Law* (Estado de Direito), ampliando a complexidade dos mecanismos jurídicos e a segurança sobre o rol de liberdades – buscando ainda mais adeptos, o que era necessário em tempos de guerra fria.

A reformulação desse modelo de Estado no período tinha como um de seus objetivos a criação de um sistema eficiente de gestão institucional, que fosse capaz de desenvolver econômica e socialmente os países sem que sentissem necessidade de sair da esfera capitalista. A situação de miséria e a profunda desigualdade em boa parte da

[4] Hobbes, Locke e Rousseau.

[5] Não por acaso a proteção à propriedade, liberdades individuais e o absenteísmo do Estado na economia são marcas de cartas jurídicas como Petition of Rights, de 1628, Instrument of Government, de 1654, e Bill of Rights de 1689 (Reino Unido); as Fundamental Orders of Connecticut, de 1639, Declaration of Rights do Estado de Virgínia, de 1776, Constituição da Confederação dos Estados Americanos, de 1781, e Constituição da Federação de 1787 (Estados Unidos); E, obviamente, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, seguida pela Constituição de 3.9.1791 (França).

periferia do sistema capitalista atraíam muitas nações para o sistema alternativo – o socialismo soviético.

Até alguns dos liberais mais convictos passaram a aceitar a sugestão de incorporar garantias substanciais ao rol de direitos tutelados pelo Estado democrático. Em "Justiça como equidade" (1992), por exemplo, John Rawls propõe um perfil de instituição que fomente e aplique o valor da justiça com o intuito de minimizar as discrepâncias sociais,[6] o que seria obtido a partir de abstrações de situações políticas neutralizadoras das disputas egoísticas entre os cidadãos.[7]

Oscar Vilhena Vieira (2011, p. 223), inclusive, observa que apesar de muitas incongruências na aplicação prática do que é tutelado, a Constituição federal de 1988 faz transparecer muitas influências da noção de Estado de Direito de Ralws e Joseph Raz, bem como também se modificou conforme o próprio Estado se modificava ao longo do século XX, agregando valores de muitas das lutas sociais travadas no período.

Isso, em conjunto com a dissolução da União Soviética, levou muitos teóricos ocidentais a crer que a democracia representativa liberal realmente poderia se sustentar, agregando desenvolvimento socioeconômico (capitalista), participação política e a versatilidade de incorporar novos mecanismos de solução de conflitos sem necessariamente comprometer sua estrutura política central (e, por consequência, sem romper com o contrato). Maior símbolo do otimismo da época é a obra de Francis Fukuyama (1992) e sua teoria que apregoava o fim da história, lançada no furor da queda do muro de Berlim. Para o autor, a democracia liberal constitui o "ponto final da evolução histórica da humanidade", a forma final de governo humano, o ponto de chegada do progresso histórico.

O livro pretendia demonstrar que a tese faria sentido por duas ordens de razões: a primeira deriva do progresso contínuo das ciências naturais, que conduziria a uma uniforme industrialização, característica do capitalismo tecnologicamente avançado, como último estágio da evolução econômica. Em segundo lugar, e decisivamente, a luta pelo

---

[6] Para isso elaborou o conceito partindo de uma situação hipotética (posição original) utilizando-se de um "véu da ignorância" que igualava os proponentes buscando soluções democráticas e inclusivas na eventual elaboração do pacto social.

[7] A democracia constitucional razoavelmente justa, portanto, seria aquela regulada por leis endossadas pela maioria de seus representantes e passíveis de serem apoiadas por legisladores racionais que obedeçam aos princípios de justiça pactuados: "trata-se do lugar onde mediante a apresentação de concepções do bem público e de políticas concebidas para promover os objetivos sociais, os partidos rivais buscam a aprovação dos cidadãos de acordo com normas procedimentais justas, num contexto de liberdade de pensamento e de reunião no qual está assegurado o valor equitativo da liberdade política"

reconhecimento, que conduziria a sucessivas formas de conquistas políticas de direitos e reconhecimento mútuo de igualdade entre *servo* e *senhor*. Inclusive previa a abolição das guerras, vez que as estruturas democráticas universalizadas poderiam usar artifícios diplomáticos para resolver suas diferenças:

> *As mankind approaches the end of the millennium, the twin crises of authoritarianism and socialist central planning have left only one competitor standing in the ring as an ideology of potentially universal validity: liberal democracy, the doctrine of individual freedom and popular sovereignty. Two hundred years after they first animated the French and American revolutions, the principles of liberty and equality have proven not just durable but resurgent*. (FUKUYAMA, 1992, p. 42-43)

Entretanto, contrariando as expectativas liberais, a entrada no século XXI é marcada por diversas instabilidades e crises econômicas persistentes, com guerras pulverizadas e a perda de direitos tidos como garantidos ao longo do tempo – como direitos trabalhistas, direito à moradia, bem como o poder decisório sobre o território urbano. Ainda torna-se visível a dominância do poder econômico privado sobre as decisões Estatais, rompendo com muitos dos princípios previstos no próprio contratualismo. Hobsbawm (2007) observa que a fluidez financeira e livre atuação das corporações multinacionais produz poder suficiente para que elas, e não os governos, determinem o curso da política e da economia, alertando para a queda dos níveis de participação dos cidadãos.

Ainda, completa que a atual fase do desenvolvimento capitalista (internacionalizado, globalizado) estrutura-se de forma a produzir uma implosão da ordem pública vez que é incompatível com conceito de Estado-nação sobre o qual foi construída a civilização ocidental, colocando em cheque a própria estrutura da democracia liberal representativa. Atividades que antes eram de campo exclusivo do Estado, como o planejamento urbano, tendem a ser privatizadas e franqueadas, tirando da população a capacidade de decidir sobre o espaço em que vivem.

Manuel Castells (2003) alerta que a crise financeira do *subprime* de 2008 tornou evidentes os riscos da atual política neoliberal. Não só por escancarar a ficção sobre o poder autorregulador do mercado mas por trazer à tona um Estado completamente subserviente ao interesse econômico, como o dos banqueiros envolvidos no escândalo. O economista Thomas Piketty (2015, p. 33) embasa essa problemática com

dados sobre a produção e distribuição de riquezas desde o século XVIII até XXI na Europa e América do Norte. Neles, observa-se que há uma tendência contínua da taxa de remuneração do Capital ultrapassar a taxa de crescimento da produção e da renda, o que favorece a concentração e a desigualdade em níveis cada vez mais drásticos. Segundo o autor, processo semelhante aconteceu no século XIX, durante a *Belle Époque*, e parece voltar a ocorrer no século XXI, após superada a recuperação do período entre guerras, no pós-1945.

Uma dos pontos críticos é a observação, na prática, de teorias como a da acumulação infinita de Marx (PIKETTY *apud* MARX, 2015, p. 33), com a constatação de que o padrão de acumulação capitalista produz desigualdades insubstituíveis, arbitrárias, e que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas.

Sendo assim, por mais que inicialmente a democracia representativa liberal tenha permitido a construção de um Estado garantidor de importantes direitos e garantias individuais, a atual estrutura do capitalismo globalizado, financeirizado e concentrado parece colocar em cheque a própria estrutura em que se sustenta, subvertendo muitos de seus objetivos originais. Dessa forma, o cidadão perde-se entre a condição de consumidor e sujeito de direitos, tornando nebuloso o seu papel no cenário político em que se insere. Consequentemente, a atuação do Estado encontra seus limites. Ao mesmo tempo em que tem que dar conta da constante demanda por criar condições profícuas à reprodução do Capital, precisa prestar contas à população em razão de sua constante ofensiva sobre os direitos e garantias constitucionais a fim de criar essas condições para a expansão do Capital financeiro. A crise de identidade, portanto, consiste nessa contradição: de um lado a necessidade de potencializar a acumulação de Capital, de outro fazer valer o contrato que, dentre outras funções, busca determinada paz social garantindo direitos básicos, mas sem conceder o poder popular.

2.2 Urbanismo em tempos de financeirização do espaço

Conforme mencionado, a mudança no padrão de acumulação de Capital associada à intensa financeirização que reorganizou em parte a geração de riqueza em ordem mundial exigiu uma nova racionalidade à instituição de políticas públicas. A crise fiscal dos Estados, sobrecarregada por essa reestruturação da apropriação do excedente, implicou uma inflexão do reconhecimento de direitos e na promoção

de políticas que reconheçam a oferta de bens e serviços públicos – com grande destaque para o contexto administrativo das cidades.

> A política urbana, como política pública voltada à efetivação do direito à cidade, não escapou desse movimento. O direito à moradia, por exemplo, inicialmente compreendido como política de bem-estar, migrou, paulatinamente, do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira de novos padrões de acumulação do capital. (ROYER, 2013, p. 13)

David Harvey descreve esses novos processos de acumulação diferenciado pelo que chama de acumulação via espoliação e acumulação via reprodução ampliada do Capital. Foi no artigo denominado *The Spatial Fix: Hegel, von Thunen and Marx* (1981) que o autor se utiliza, pela primeira vez, do termo "fixação espacial" (*spatial fix)*. Posteriormente o conceito seria explorado como ideia fundamental do livro *The limits to Capital* (1982) e do artigo *The Geopolitics of Capitalism* (1996). As principais noções que permeiam esses trabalhos são as de que:

a) o sistema capitalista não consegue sobreviver sem se expandir geograficamente (e, consequentemente, sempre buscar *fixações espaciais* para esse problema);
b) inovações em tecnologias de transporte e comunicação são elementos essenciais para viabilizar essa expansão sobre os territórios. Daí a ênfase dos investimentos em novos aparatos que facilitam a aceleração e a diminuição progressiva das barreiras espaciais à circulação de mercadorias, matérias-primas, pessoas, informações e ideias (p. 25-26).

Em *Rebel cities (*2012) o autor resgata os desdobramentos recentes da crise imobiliária americana e propõe que o processo de urbanização pode ter, historicamente, o papel de solucionar as crises temporárias do excesso de acumulação (a que o capitalismo sempre se mostrou propenso). Nas palavras de Daniel de Mello Sanfelici, o mecanismo que possibilita essa solução é a convergência entre as instituições e regulações do Estado, de um lado, e o sistema de crédito, do outro, no sentido de estabelecer o contexto propício ao financiamento de investimentos no ambiente construído urbano. Esses investimentos absorvem capitais ociosos e mão de obra desocupada em projetos de longa duração, permitindo dar continuidade ao processo de acumulação.

Na mesma lógica, o geógrafo Erik Swyngedouw (2002) formula o conceito de fusão Estado-economia na promoção de mega eventos urbanos (*large-scale urban development projects)* cuja implementação tem alterado as formas de governança e as relações políticas, sociais e econômicas na cidade. A disputa por investimentos externos faz com que as cidades se digladiem entre si para ganhar o interesse dos investidores e se tornam, portanto, marcas vendáveis no mercado. Para ganhar *competitividade e eficiência*, assim como numa empresa, os gestores municipais alteram o espaço urbano muitas vezes sem levar em consideração garantias e direitos, como participação democrática e o direito à moradia. Isso aumenta a segregação espacial e a precarização da qualidade de vida da população mais pobre, como se observou nas remoções forçadas em morros e demais ocupações de favela durante as obras da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

A urbanista Raquel Rolnik (2015) descreve detalhadamente essa lógica envolvendo o programa *Minha Casa Minha Vida* bem como os projetos Olímpicos como do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. A autora esclarece que, em geral, esses empreendimentos urbanos são implementados por meio de instrumentos administrativos como concessões urbanísticas e ou PPPs, em que pedaços inteiros de cidade – com frequência áreas públicas – em que "são transferidas às empresas para serem ocupados e, posteriormente, geridos pelo complexo imobiliário-financeiro durante o período necessário para a extração de renda daquele lugar" (*idem*, p. 355).

No caso do Rio Olímpico, ainda, chama a atenção o fato de que além das discutíveis diretrizes urbanísticas, a operação se viabiliza através de um concerto específico de atores, liderado pelo Estado (nos três níveis federativos) e totalmente financiado por um fundo público (o FGTS):

> Iniciada a operação e lançado o primeiro leilão dos Cepacs, estes foram vendidos em lote único a um único comprador: um banco público, a Caixa Econômica Federal. Utilizando recursos do FGTS, a Caixa estrutura um fundo imobiliário para participar da operação. A CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro) utiliza então os direitos de compra sobre os terrenos públicos (agora de sua propriedade), no mesmo valor pelo qual os adquiriu, para repassá-los ao fundo do FGTS, à medida que incorporadores manifestam interesse por lançar empreendimentos na área. Finalmente, o fundo imobiliário do FGTS, até o presente momento, tem procurado participar como sócio dos empreendimentos, ao invés de vender aos empreendedores seus Cepacs e direitos de compra (*idem*, p. 360)

Isto é, o Estado acaba tomando para si o risco dos investimentos e as empresas privatizam todo o lucro auferido posteriormente. No período da *abertura econômica* dos anos 90 diversas leis de caráter contratualista foram introduzidas no ordenamento com o intuito de conciliar o interesse público com o poder econômico do setor privado, numa relação que se defendia horizontal e sempre benéfica mutuamente.

Entretanto, o caso do porto olímpico se torna emblemático de como o marco regulatório das relações entre as empresas contratadas para a realização de obras do Estado vem sendo reformado, com a transferência progressiva para as primeiras do poder de planejar, definir projetos, executá-los e fazer a gestão de espaços e serviços. Dessa forma, "vão se constituindo espaços cada vez mais regidos por relações contratuais privadas e recortados dos constrangimentos político-burocráticos do Estado" (*idem*, 354). As empreiteiras definem os projetos, constroem e fazem a gestão pelo menor preço. O Estado (e o cidadão) só arcam com as despesas.

3 Conclusão

A conclusão a que se chega por meio da análise crítica dos processos sócio-históricos que permeiam a relação Estado e Democracia, no que se refere à gestão da cidade, é que não é possível conceber ambos os polos consubstanciados de maneira que o Estado reforce essa gestão de forma democrática. Piketty demonstra que a tendência de redução da desigualdade não foi fruto de uma mudança estrutural do capitalismo, mas meramente um período de recuperação do Capital parcialmente destruído no período do entre guerras (1ª Guerra Mundial, Crise de 1929, 2ª Guerra Mundial) e de políticas públicas de atenuação dos efeitos causados. Isto é, a lógica do Capital não se alterou, e a tendência de concentração de renda voltou a se notar posteriormente.

Harvey também desenvolve um estudo que analisa como ocorre a apropriação capitalista do espaço urbano para a reprodução do Capital e comprova o que chama de acumulação via espoliação, ou reprodução ampliada. Sua constatação parte do fato de que sistema não consegue sobreviver sem necessariamente se expandir espacialmente. Para conseguir essa expansão, o poder público desenvolve políticas para espoliar os direitos de propriedade comum sob a construção ideológica da eficiência do setor privado.

A partir disso, então, é possível compreender o papel do Estado na promoção de estabilidade ao sistema, tomando para si os riscos dos

investimentos privados. Sua crise de identidade nada mais é do que a expressão das contradições do capitalismo, que imprescindem de níveis cada vez maiores de acumulação de riquezas num mundo de recursos naturais escassos e espaço finito. Assim, a financeirização avança sobre o espaço urbano e o que antes era um direito, o direito à moradia e à cidade, passa a ser mercadorias condicionadas à possibilidade de concentração de riquezas em detrimento do bem-estar da população.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. Metropolis. Sopro, n. 26, abr. 2010. Disponível em: www.culturaebarbárie.ong-sopro-verbetes-metropolis.html. Acesso em: 17 fev. 2017.

CASTELLS, Manuel; SERRA, Narcís (eds.) *Guerra y Paz en el Siglo XXI. Una Perspectiva Europea.* Tusquets: Barcelona, 2003.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the las man*. McMillan: New York, 1992. p. 4243.

HARVEY, David. *The Spatial Fix*: Hegel, Von Thunen and Marx. Antipode, 1981.

HARVEY, David. *Rebel cities*: from the right to the city to the urban revolution. Londres/Nova York, Verso, 2012.

HOBSBAWM, Eric. A Era das Revoluções. 8. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

HOBSBAWM, Eric. EGUIBAR, Beatriz. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica, 2007.

MARICATO, Emínia. Brasil, *Cidades* – alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Fabiana Luci (org.) O sistema de justiça brasileiro sob olhares empíricos. *Justiça em foco*: Estudos Empíricos. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PIKETTY, Thomas. Capital no Século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

RAWLS, John. *Justiça como eqüidade: uma concepção política, não metafísica*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 25, p. 25-59, 1992.

ROLNIK, Raquel. São Paulo: (FAPESP) *A cidade e a lei*. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional* – limites e perspectivas. Annablume: São Paulo, 2013.

ROUSSEAU, J. J. 1955. *The social contract*. London: William Benton, 1955, p. 339-340.

SANTORO, Paula Freire. *Planejar a expansão urbana*: dilemas e perspectivas. Diss. Universidade de São Paulo, 2013.

SWYNGEDOUW, Erik; MOULAERT, Frank; RODRIGUES, Arantxa. *Neoliberal urbanization in Europe: Large-Scale urban development projects and the new urban policy*. *In*: Spaces of neoliberalism: urban restructuring in north america and western europe. eds. Oxford: Blackwell, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *In*: *Estado de Direito e o Desafio do Desenvolvimento.* São Paulo: Saraiva, 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo*: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo: 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e Democracia. *In*: *A teoria marxista hoje*: Problemas e perspectivas. Buenos Aires: Clacso, 2007.

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

CASTRO, André Simionato; VALENTE, Claudia Elias. Democracia, urbanismo e a crise de identidade do Estado. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado:* artigos selecionados/*Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 417-429. ISBN 978-85-450-0705-0.

DEMOCRACY, URBANISM AND THE STATE IN IDENTITY CRISIS

André Simionato Castro
Claudia Elias Valente

1 Introduction

Although the structure of the modern concept of State in Brazil is based on a conformation that favors capitalist development, there is also the protection of fundamental social rights and guarantees such as the right to the city, the right to decent housing, the right to public services, among others that intend to ensure a decent quality of life in an intensely urbanized society (e.g. arts. 182 and 183 of Brazilian Constitution).

However, it was observed that after the 1970s and the introduction of the neo-liberal order by the Washington consensus (1989),[1] there was a paradigmatic change in the role of the State in the management of this resource and the rights associated with it. (HARVEY, 2015).

Privatization and financialization, typical of this new model, intensified the accumulation by spoliation of assets previously considered public, in order to open to investors fields previously excluded from profitability. All kinds of public infrastructure, such as water, and telecommunication, and social benefits like social housing, education and health care, were privatized to some extent through the entire

[1] World Bank. 1993. *Housing : enabling markets to work (English)*. A World Bank policy paper. Washington DC ; World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work.

capitalist world, almost every case compromising social well-being against the will of the population. (HARVEY, 2005)

Besides, this shift of power was also observed during the subprime crisis of 2008. There is an impression that it was not only a collapse of the deregulated financial system but also an evidence that the current institutional model has limited force against the imperatives of the economic power. The financial elite can subvert the most consolidated collective interests and laws in order to favor their profits. (ROYER, 2013, p. 27). Once broken, the mortgage market in the US left millions homeless which had a huge impact on land value, criminality rates and on the demand on welfare policies in american cities. Such scenario forced local and regional urban law to adapt to this new reality, facing challenges that were not considered in previous urban plans.

In this aspect, the philosopher Giorgio Agamben (2010) sees that we are not facing a process of growth and development of the old model of city, but the establishment of a new paradigma, where one cannot difer between what is public and what is private:

> (...) One of its obvious new features is that there is a transition from the model of "Polis", founded on a central public space (an Agora), to a new metropolitan spatialization, in which a process of depoliticization is certainly taking place. According to Agamben the result is a curious area in which it is not possible to decide whether what is private and what is public space

São Paulo recently had an experience in this subject during the political campaign of businessman and mayor João Dória, whose slogan was "management is not political",[2] selling the image of a successful corporate man that would make the city prosperous (just like he allegedly did with his companies). His first acts were the privatization of public parks, bicycle paths, stadiums and even the sambadrome, emphasizing the idea that State owned institutions are a synonym of bad administration (and must be avoided).

In this context, this research tries to question what kind of State is ruling our cities (before we question what kind of laws and regulations could be proposed to solve our problems). The anguish is that it is

[2] Based on an interview to Brazilian radio station – Joven Pan, available in: https://istoe.com.br/apos-reacao-a-anuncio-de-pre-candidatura-doria-diz-continuar-nao-sendo-politico http://jovempan.uol.com.br/programas/jornal-da-manha/nao-sou-politico-sou-empresario-diz-candidatojoaodoria-jr.html. Access: April 28 2017.

really difficult to solve central urban questions when the very essence of modern institutions is suffering with an identity crisis.

The hypothesis raised is that the model of state that initially grounded modern democracies no longer resembles the current political making, and is sometimes incompatible with it. It is possible that the era of a providing state came to an end, initiating a managerial state, which brought, with it, systemic incompatibilities that materialize in the space of the city in a different way.

The type of research in this proposal fits to the criteria of dogmatic research, with extensive consultation with the theory of the theme. The research builds a theoretical approach based on the Marxist tradition, in a vision of totality over the social reality, considered a historical process. The reality (in this case, the city) is the product of the activity of human beings on the materiality, and of the material conditions that affect the subjects, in a relationship of mutual incidence and determination.

2 Democratic participation in a capitalist context

Liberal democracy is averse to the delivery of decision-making power to the working class beyond the formal guarantees it creates. Therefore, the history of the constitutions reflects the history of the class warfare itself. On one hand, the demand for these legal guarantees enforceability, demanded by part of the social movements and sectors of the working class; On the other, its annihilation or the maintenance of some working rights respecting only the formality to which they were thought, on the part of the dominant sectors.[3]

The liberal ideology, forged in the bulge of bourgeois ascension to power, ties the concept of democracy to the notion of constitutionalism and protection of civil liberties. Therefore, the concept of democracy included in the current Constitution means only a limitation of the state's power towards the individual, without predicting the transference of the decision-making power to the population (WOOD, 2007). In other words, the people's powers are controlled by linking the existence of a collection of laws that protects civil society from any abuses of state power without recognizing that the unequal distribution of power between the classes, per se, configures equal abuse. The modern democracy is appealing to the conception of a Passive citizenship in which the citizen

[3] Sectors that seek the conservation of the political and economic order from the use of the force of the State.

is a bearer of passive rights (Idem, 2007). The working class do not recognize its role in politics, plus, there is the notion that citizenship is nothing more than a set of passive rights. This represents the alienation of these subjects in relation to the exercise of their own powers, in which, for them, citizenship could only be exercised by periodic voting, under the aegis of an indirect representative government.

The truly democratic participation, therefore, has no practical application and places itself as an exception to the rule of representation. It goes according to the role of the State, which arises as a "means of appropriation of surplus product", fundamental to ensure high levels of accumulation that sustains the capitalist system (WOOD, 2011, p. 37).

In this sense, the right to property, contractual relations, as well as the entire legal apparatus sustain the conditions of capitalist production relations, creating fertile ground for a new relationship of authority, which is no longer affirmed through the use of force that inspires questions and immediate reactions, but by the ideological pathway that, through the state, justifies such apparatus (Idem, 2011).

The law is one of the institutions that make up the structure that ensures that the decision-making processes are limited to the sieve of this class that owns the means of production, despite providing the universal vote. In contrast to guaranteeing the isonomy of the political sphere in relation to economics, the liberal concept of democracy adopted by the law is based on the "allocation [that] separates the political functions immediately interested in the extraction and appropriation of surplus value of those who have a more general or community purpose "(Idem, 2011, p. 36). Thus, it does not matter who occupies the political positions, since the power structure ensures that the interests of those who possess the economic power are kept relatively intact.

2.1 The modern state: from the contractualism to the identity crisis

The construction of the social pact elaborated by classical Contractualism was fundamental for the feasibility of the liberal state model, dominant in the contemporary political structure in the form of representative democracy. The first contractualists[4] understood that the interests of the revolutionary European bourgeoisie of the 17th and 18th centuries needed to be ensured while generating the social and

[4] Hobbes, Locke and Rousseau.

economic stability that the market needed to rotate its gears. It is in this context that constitutionalism emerges as a tool for consolidating the structures of the capitalist model, relying on the greatest possible adherence of the various social strata, avoiding new cycles of revolts and the risk they represented.

For Rousseau, "the justice of the procedure would ensure that the maximization of self-interest was neutralized, so the people could deliberate in terms of public good, which would create a moral obligation on all citizens to accept these results." (ROUSSEAU, 1955, p. 339-340). This belief in the form and procedure as maintainers of legal certainty and, therefore, of greater isonomy in social relations, is an idea that still rounds the Brazilian juridical tradition. However, it mystifies the main objectives of the State as an institution that arises from the need to maintain conditions indispensable to the reproduction of Capital.

Historian Eric Hobsbawn, in "The Age of Revolutions" (1992, p. 106-107), describes the classic liberal bourgeois of 1789[5] (and the liberal of 1789-1848) as a "Devoted of constitutionalism", enthusiastic about the idea of a secular state with civil liberties and guarantees for the private company government of taxpayers and owners".

In the 20th century, jus-liberal thinkers such as Joseph Raz and John Rawls rescued and reformulated social contracts through the notion of Rule of Law, expanding the complexity of legal mechanisms and security on the list of freedoms – seeking even more enthusiasts, which was necessary in times of Cold War.

The reformulation of this state model in the period had as one of its objectives the creation of an efficient system of institutional management, which was able to develop economically and socially the countries without feeling the need to leave the capitalist sphere. The situation of misery and profound inequality in much of the periphery of the capitalist system attracted many nations to the alternative system, the Soviet socialism.

Even some of the most convinced liberals have come to accept the suggestion to incorporate substantial guarantees on the rights of the Democratic State. In "Justice as Equity" (1992), for example, John

[5] Not by chance the protection of property, individual freedoms and the absenteeism of the state in the economy are trademarks of legal letters such as Petition of Rights, of 1628, Instrument of Government, of 1654, and Bill of Rights of 1689 (United Kingdom); The Fundamental Orders of Connecticut, of 1639, the Declaration of Rights of the State of Virginia, of 1776, the Constitution of the Confederation of American States, of 1781, and the Constitution of the Federation of 1787 (United States); And, of course, the Declaration of Human Rights and the citizen, of 1789, followed by the Constitution of 3.9.1791 (France).

Rawls proposes an institution profile that foils and applies the value of justice in order to minimise social discrepancies,[6] which would be obtained from abstractions of political situations neutralizing the egoistic disputes between citizens[7].

Oscar Vilhena Vieira (2011, p. 223), also observes that despite many incongruences in the practical application of what is tutored, the federal Constitution of 1988 reveals many influences of the notion of the state of law from John Rawls and Joseph Raz, as well as also modified as the state itself changed throughout the 20th century, adding values of many of the social struggles fought in the period.

This, together with the dissolution of the Soviet Union, led many Western theorists to believe that liberal representative democracy could actually sustain itself, aggregating socioeconomic (capitalist) development, political participation and versatility to incorporate new conflict resolution mechanisms without necessarily compromising its central political structure (and, consequently, without breaking the contract). The greatest symbol of the optimism of the time is the work of Francis Fukuyama (1992) and his theory that he preached the end of history, launched in the fury of the fall of the Berlin Wall. For the author, liberal democracy constitutes the "final point of the historical evolution of mankind", the final form of human government, the point of arrival of historical progress.

The book intended to demonstrate that the thesis would make sense by two orders of reasons: the first derives from the continuous progress of the natural sciences, which would lead to a uniform industrialization, characteristic of technologically advanced capitalism, as the last Stage of economic evolution. Secondly, and decisively, the struggle for recognition, which would lead to successive forms of political achievements and mutual recognition of equality between "servant" and "Sir". It also predicted the abolition of wars since the universalized democratic structures could use diplomatic devices to resolve their differences:

---

6 Para isso elaborou o conceito partindo de uma situação hipotética (posição original) utilizando-se de um "véu da ignorância" que igualava os proponente buscando soluções democráticas e inclusivas na eventual elaboração do pacto social.

7 A democracia constitucional razoavelmente justa, portanto, seria aquela regulada por leis endossadas pela maioria de seus representantes e passíveis de serem apoiadas por legisladores racionais que obedeçam aos princípios de justiça pactuados: "trata-se do lugar onde mediante a apresentação de concepções do bem público e de políticas concebidas para promover os objetivos sociais, os partidos rivais buscam a aprovação dos cidadãos de acordo com normas procedimentais justas, num contexto de liberdade de pensamento e de reunião no qual está assegurado o valor equitativo da liberdade política"

> As mankind approaches the end of the millennium, the twin crises of authoritarianism and socialist central planning have left only one competitor standing in the ring as an ideology of potentially universal validity: liberal democracy, the doctrine of individual freedom and popular sovereignty. Two hundred years after they first animated the French and American revolutions, the principles of liberty and equality have proven not just durable but resurgent. (FUKUYAMA, 1992, p.42-43)

However, contrary to liberal expectations, the entry into the 21st century is marked by several persistent economic instabilities and crises, with pulverized wars and the loss of rights taken as guaranteed over time – as labor rights, right to housing, as well as decision-making power over urban territory. It still becomes apparent the dominance of private economic power over state decisions, breaking with many of the principles foreseen in the contractualism itself. Hobsbawm (2007) notes that the financial fluidity and free performance of multinational corporations produces sufficient power for them, and not governments, to determine the course of politics and the economy, alerting to the decline of the levels of citizen participation.

Furthermore, it is observable that the current phase of capitalist development (internationalized, globalized) is structured to produce an implosion of the public order, rather than incompatible with the concept of nation-state on which civilization was built Western, putting in check the very structure of representative liberal democracy. Activities that were once the exclusive field of the state, such as urban planning, tend to be privatized and franchised, taking from the population the ability to decide on the space in which they live.

Manuel Castells (2003) warns that the financial crisis of the subprime of 2008 has made evident the risks of the current neoliberal policy. Not only by gaping out the fiction about the power of the market, but for bringing up a completely subservient state to the economic interest, such as the bankers involved in the scandal. Economist Thomas Piketty (2015, p. 33) bases his studies with data on the production and distribution of wealth from the 18th to 21st century in Europe and North America. In all of them, it is observed that there is a continuous tendency of the remuneration rate of Capital to exceed the growth rate of production and income, which favors concentration and inequality at increasingly drastic levels. According to the author, a similar process happened in the 19th century, during the Belle Époque, and seems to be reoccurring in the 21st century, after overcoming the recovery of the period between wars, in the post 1945's.

One of the critical points is the observation, in practice, of theories such as the infinite accumulation of Marx (PIKETTY *apud* MARX, 2015, p. 33), with the realization that the capitalist accumulation pattern produces insubstitutable, arbitrary inequalities, and that threaten a radical way the values of meritocracy over which our democratic societies are founded.

Thus, as early as the Liberal representative democracy allowed the construction of a guaranteeing state of important rights and individual guarantees, the current structure of globalized capitalism, financialized and concentrated seems to jeopardize the very structure in which the whole system is sustained, subverting many of its original objectives. In this way, the citizen loses himself between the condition of consumer and subject of rights, making his role foggy in the political scenario in which one is inserted. Consequently, the action of the State finds its limits. At the same time that it has to account for the constant demand for creating fruitful conditions for the reproduction of Capital, it needs to account to the population because of its constant offensive on constitutional rights and guarantees in order to create these conditions for the Expansion of financial Capital. The identity crisis, therefore, consists of this contradiction: on one hand the need to potentiate the accumulation of Capital, on the other, the necessity to enforce the contract which, among other functions, seeks a certain social peace guaranteeing basic rights but without granting the Popular power.

3 Urbanism and Land Financerization

As mentioned, the change in the Capital accumulation patterns associated with the intense financialization that reorganized in part the generation of wealth in world order, demanded a new rationality to the institution of public policies. The fiscal crisis of the States, overwhelmed by this restructuring of the appropriation of the surplus, implied an inflection of the recognition of rights and the promotion of policies that recognise the supply of public goods and services-with great emphasis on the context Administrative of the cities.

> Urban policy, as a public policy focused on providing the right to the city, did not escape this movement. The right to housing, for example, initially understood as a welfare policy, gradually migrated from the universalistic discourse of fundamental rights to the selective logic of the markets, articulating innovatively with the architecture New standards of capital accumulation. (ROYER, 2013, p. 13)

David Harvey describes these new processes of differentiated accumulation by what he calls accumulation via spoliation and accumulation via expanded reproduction of Capital. It was in the article called "The Spatial Fix: Hegel, von Thunen and Marx" (1981) that the author uses, for the first time, the term "spatial fixation". Subsequently the concept would be explored as a fundamental idea of the book "The Limits to Capital" (1982) and the article "The Geopolitics of Capitalism" (1996). The main notions that permeate these works are that:

a) The capitalist system cannot survive without expanding geographically (and, consequently, always seeking "spatial fixations" for this problem);
b) Innovations in transport and communication technologies are essential elements to enable this expansion over the territories. Hence the emphasis on investments in new apparatus that facilitate the acceleration and progressive reduction of spatial barriers to the movement of goods, raw materials, people, information and ideas (p. 25-26)

In Rebel cities (2012) the author rescues the recent developments of the American real estate crisis and proposes that the urbanization process can historically have the role of resolving the temporary crises of excess accumulation (to which capitalism is always showed prone). In the words of Daniel de Mello Sanfelici, firstly the mechanism that enables this solution is the convergence between the institutions and regulations of the State. Secondly, the credit system, in order to establish the context conducive to the financing of Investments in the urban built environment. These investments absorb idle capital and unoccupied labor in long-term projects, allowing continuity of the accumulation process

In the same logic, the geographer Erik Swyngedouw (2002) formulates the concept of state-economy fusion in the promotion of Mega urban events (large-scale urban development projects) whose implementation has altered the forms of governance and the political, social and Economic in the city. The dispute for external investments makes cities clash with each other to gain interest from investors and thus become saleable brands in the market. To gain "competitiveness and efficiency", as well as in a company, municipal managers change urban space often without taking into consideration guarantees and rights, such as democratic participation and the right to housing. This increases spatial segregation and the precarization of the poorer population's

quality of life, as noted in the forced removals in hills and other favela occupations during the 2014 World Cup and the 2016 Olympics.

The Urbanist Raquel Rolnik (2015) describes in detail this logic involving the social housing program "Minha Casa Minha Vida" as well as the Olympic projects as of Porto Maravilha in Rio de Janeiro. The author clarifies that in general these urban ventures are implemented through administrative instruments such as urban concessions and or PPPs (public and private partnership), in which whole pieces of city- often public areas- "are transferred to Companies to be occupied and subsequently managed by the real estate-financial complex during the period necessary for the extraction of income from that place "(idem, p. 355).

In the case of Rio Olympics, it also draws attention to the fact that in addition to the debatable urban guidelines, the operation is made possible through a specific concert of actors, led by the state (in the three federative levels) and fully funded by a fund Public (FGTS):

> Started the operation and launched the first auction of the Cepacs, these were sold in single batch to a single buyer: A public bank, the Caixa Economica Federal. Using FGTS resources, the box structure a real estate fund to participate in the operation. The CDURP (urban development Company of the Port region of Rio de Janeiro) then uses the purchase rights on the Public land (now of its property), in the same amount by which it acquired them, to pass them to the fund of the FGTS, as Incorporators Express interest in launching ventures in the area. Finally, the real estate fund of the FGTS, up to the present moment, has sought to participate as a partner of the ventures, instead of selling to entrepreneurs their Cepacs and purchasing rights (idem, p. 360)

The state ends up taking for itself the risk of investments and companies privatize all profits subsequently earned. In the period of the Brazilian "economic opening" of the 90's, several laws of contractualist character were introduced in the normative system in order to reconcile the public interest with the economic power of the private sector, which allegedly would configure a horizontal relationship and always beneficial mutually.

However, the case of the Olympic Port in Rio became emblematic of how the regulatory framework between the companies contracted for the realization of State obligations has been reformed, with the gradual transfer (to the private sector) of the power to plan the land, to define Projects, to run them and manage urban spaces and services. In other words, "they are becoming spaces increasingly governed by private contractual relations and cut off from the political-bureaucratic

constraints of the state" (idem, 354). The contractors define the projects, build and manage at the lowest price. The state (and the citizen) only afford the expenses.

4 Conclusion

The conclusion that is reached through the critical analysis of the socio-historical processes that permeate the relationship between state and democracy, regarding the management of the city, is that today it is not possible to conceive what is the role of the state in providing what was stablished in previous social contracts. Piketty demonstrates that the tendency to reduce inequality was not the result of a structural change of capitalism, but merely a period of recovery of the Capital partially destroyed in the period between wars (1st World War, Crisis of 1929, World War II). Public policies were able to mitigate the effects caused. That is, the logic of Capital has not changed, and the tendency of income concentration has again been noted afterwards.

Harvey also develops a study that analyzes how capitalist appropriation of urban space occurs for the reproduction of Capital and proves what it calls accumulation via spoliation, or enlarged reproduction. Its finding is part of the fact that the system cannot survive without necessarily expanding spatially. To achieve this expansion, the government develops policies to spread the common property rights under the ideological construction of the efficiency of the private sector.

From this, then, it is possible to understand the role of the State in promoting stability to the system, taking for itself the risks of private investments. His identity crisis is nothing more than the expression of the contradictions of capitalism, which is essential to increasing levels of accumulation of wealth in a world of scarce natural resources and finite space. Thus, the financialization advances on the urban space and what was once a right, the right to housing and the city, become commodities conditioned to the possibility of concentration of wealth to the detriment of the welfare of the population.

References

AGAMBEN, Giorgio. Metropolis. Sopro, n. 26, abr. 2010. Disponível em: www.culturaebarbárie.ong-sopro-verbetes-metropolis.html. Acesso em: 17 fev. 2017.

CASTELLS, Manuel; SERRA, Narcís (eds.) *Guerra y Paz en el Siglo XXI. Una Perspectiva Europea.* Tusquets: Barcelona, 2003.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the las man*. McMillan: New York, 1992. p. 4243.

HARVEY, David. *The Spatial Fix*: Hegel, Von Thunen and Marx. Antipode, 1981.

HARVEY, David. *Rebel cities*: from the right to the city to the urban revolution. Londres/ Nova York, Verso, 2012.

HOBSBAWM, Eric. A Era das Revoluções. 8. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

HOBSBAWM, Eric. EGUIBAR, Beatriz. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica, 2007.

MARICATO, Emínia. Brasil, *Cidades* – alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Fabiana Luci (org.) O sistema de justiça brasileiro sob olhares empíricos. *Justiça em foco*: Estudos Empíricos. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PIKETTY, Thomas. Capital no Século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

RAWLS, John. *Justiça como eqüidade: uma concepção política, não metafísica*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 25, p. 25-59, 1992.

ROLNIK, Raquel. São Paulo: (FAPESP) *A cidade e a lei*. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional* – limites e perspectivas.

Annablume: São Paulo, 2013.

ROUSSEAU, J. J. 1955. *The social contract*. London: William Benton, 1955, p. 339-340.

SANTORO, Paula Freire. *Planejar a expansão urbana*: dilemas e perspectivas. Diss. Universidade de São Paulo, 2013.

SWYNGEDOUW, Erik; MOULAERT, Frank; RODRIGUES, Arantxa. *Neoliberal urbanization in Europe: Large-Scale urban development projects and the new urban policy*. *In*: Spaces of neoliberalism: urban restructuring in north america and western europe. eds. Oxford: Blackwell, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *In*: *Estado de Direito e o Desafio do Desenvolvimento.* São Paulo: Saraiva, 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo*: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo: 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e Democracia. *In*: *A teoria marxista hoje*: Problemas e perspectivas. Buenos Aires: Clacso, 2007.

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

CASTRO, André Simionato; VALENTE, Claudia Elias. Democracy, Urbanism and the State in Identity Crisis. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 431-442. ISBN 978-85-450-0705-0.

SIZE MATTERS: NATIONAL IDENTITY AND THE DIGITAL TRANSFORMATION OF LOCAL GOVERNMENT

Ciarán Burke
Alexandra Molitorisová

I Introduction

The coming into effect of the General Data Protection Regulation[1] ("GDPR") on May 25th, 2018, elicited varied reactions amongst EU Member States ("MS"): Some MS prepared for the gathering storm with stoic rationality, systematically examining problem areas and closing compliance gaps, while in others, emotive reactions followed from the public, state institutions as well as certain data protection professionals. On and around May 25th, 2018, data subjects received dozens, sometimes hundreds, of e-mails notifying them of changes in conditions relating to data protection, requesting renewals of consent to process data or to provide fresh consent for new data processing contracts.[2] Although data protection authorities, data processors and controllers had two long years to prepare thoroughly, national implementing legislation in several MS was postponed and was not effective when the GDPR came into force (Ireland and the Czech Republic provide examples). The general

[1] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

[2] Sommerlad J. (2018). GDPR Explained: What do the endless privacy policy emails mean. The Independent. Available at: https://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/gdpr-what-is-it-privacy-policy-emails-updates-eu-a8365581.html. Accessed in: 14 December 2018.

message issued by data protections authorities has been: Don't panic! However, many of those affected by the new data protection rules have lived in anxiety ever since. A large group of them were public bodies and authorities, especially small local municipalities.

The present article examines the reception, implementation and constitutional implications of the GDPR, notably as regards local municipalities in selected MS (Slovakia, the Czech Republic, Ireland and France). These jurisdictions have been selected due to the authors' familiarity with the political and legal situation in the countries in question, as well as the divergent models of local government they employ. This article places the adoption of the GDPR at the core of its analysis, but also highlights different implementation requirements under Directive (EU) 2016/2102 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies. Both secondary acts are essential tenets of the EU's eGovernment package. In recent years, the EU has adopted an increasingly expansive approach to eGovernment.[3] The associated costs resulting from investments in strengthening of the state-of-the-art IT systems, cybersecurity and data protection have the potential to cause considerable repercussions for the territorial organization in the least centralised EU MS. The article concludes by inquiring whether a particular administrative composition may be considered as forming part of the national identity of EU MS, with such a possibility providing grounds for the setting aside of certain burdensome eGovernment requirements that would likely lead to territorial amalgamation.

II EU eGovernment Policies

In Europe, there has been considerable pressure from the EU, as well as at national level, to adopt eGovernment solutions at various levels of government. In 2016, following previous plans, the Digital Single Market Strategy for Europe launched a new eGovernment Action Plan for 2016-2020.[4] This plan aims "*to remove existing digital barriers to the Digital Single Market and to prevent further fragmentation arising in the context of the modernisation of public administration*"[5] and

[3] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe of 6 May 2015. SWD(2015) 100 final.

[4] Communication from the Commission of 19 April 2016. EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the Digital Transformation of Government. COM(2016) 179 final.

[5] *Ibid*, Introduction.

sets out a common vision and a number of principles that initiatives of MS should observe. The vision centres around the ideal of EU-wide public administrations offering "*open, efficient and inclusive… borderless, personalized, user-friendly, end-to-end digital public services*".[6] According to this vision, a new digital environment facilitates interaction between public administrations and stakeholders, *inter alia*, by opening the data and services, and by providing for greater transparency, trustworthiness and accountability. Amongst the underlying principles guiding initiatives under the plan, is listed the principle 'digital and cross-border by default', according to which public administrations should deliver public services digitally, through a single contact point or via different channels, and make them available across borders.[7] The Commission intends to develop interconnected insolvency and commercial registers, exchange social security information electronically and to develop cross-border eHealth services.[8] Businesses and citizens should be able to supply public administration with the same information only once, which would prompt public administration bodies to share and re-use this data at different levels. All systems should comply with the principle of interoperability.[9] The latter principle has been further developed within the European Interoperability Framework, which explores the possibilities of creating a shared Cloud Infrastructure to host eGovernment services.[10] The eGovernment principles are further underpinned by the 2017 Tallinn Declaration, a document signed by the members of the Council of the European Union and the EFTA MS.[11]

EU eGovernment is modelled around the Digital Single Market: citizens become consumers and public administration takes the role of service. They all operate in a borderless space. The model does not, in principle, differentiate between public bodies and authorities of different sizes or of different functions. The model treats all citizens alike, irrespective of nationality, as subjects with "needs", looking for "value added" in public services, which, in turn, should aim to achieve "efficiency" and "user-friendliness", so that they are "used" more often by citizens-consumers. Certainly, like with every model,

---

6 *Ibid*, Vision and Underlying principles.

7 Supra 5, EU eGovernment Action Plan 2016-2020.

8 *Ibid*.

9 *Ibid*.

10 Communication from the Commission of 23 March 2017. European Interoperability Framework – Implementation Strategy. COM(2017) 134 final.

11 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017.

some scaling and choice of technologies and systems is possible and is exploited by different national public administrations to a certain degree. However, it is also clear that achieving the EU's eGovernment vision in the most administratively fragmented EU MS will represent the most problematic endeavour.

III EU eGovernment Benchmarking

Despite common directions at the EU level, stark differences exist between the 28 EU MS as regards the exploitation of potential of eGovernment and the use of electronic public services. The following graphics created by the EU illustrate the penetration of eGovernment and the digitization of services offered by public administration in different MS as of 2017. Penetration designates the extent to which the use of the online channel is widespread amongst users of government services, whereas digitisation measures benchmarks for user centricity, transparency, cross-border mobility and key enablers.[12] The benchmarking takes into account the use and proliferation of the key digital enablers such as the digital post, authentic sources, eIDAS and electronic identification including electronic signature in the country-specific context.[13]



Source: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-44/egov_study_48044.png.

12 European Commission (2017). eGovernment Benchmark 2017.Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe. Background report.

13 *Ibid*.

With regard to the countries examined in the present article, Ireland and Slovakia underperform in digitization, while they perform in line with penetration averages. The Czech Republic displays performance below the European average, both in penetration and in digitisation. France performs broadly in line with its characteristics. From the EU perspective, the task is to overcome these differences as well as technical and other barriers. The general trend is nonetheless remarkable: The Commission study revealed that 3 in 5 European public services are already online, more than half of which (54 percent) are mobile friendly.[14]

As noted, the (e)transformation goes beyond mere technical solutions. It represents a philosophical, managerial and organizational revolution to public services. According to the Commission, "*[p]ublic administrations need to transform their back offices, to rethink and redesign existing procedures and services, and open their data and services to other administrations, and, as far as possible, to businesses and civil society*".[15] It is clear from various definitions of eGovernment that it requires various changes, including the "*redesign of information relationships*"[16] between the electorate and the elected (e-democracy), between citizens and public administration (public e-services) as well as inside public administrations themselves (e-administration).[17] Implementation, including e-services and e-administration, cannot be seen as a separate part of the organization.[18] Such change is envisaged to take place at the local, regional and national level, irrespective of size, turnover or function of the organs of public administration. This reflects a 'one-size-fits all' philosophy very much at home in the world of public international law, a domain of nominally co-equal sovereigns, but somewhat at odds with the on-the-ground realities of local governance in Europe.[19] At the local

---

[14] Lievre F. (2017), The European Commission eGovernment Benchmark 2017 calls for smarter and more open eGovernment services to augment general progress. 27 November 2017. Available at: https://www.capgemini.com/news/the-european-commission-egovernment-benchmark-2017-calls-for-smarter-and-more-open-egovernment-services-to-augment-general-progress/. Accessed on 15 December 2018.

[15] Supra 5, EU eGovernment Action Plan 2016-2020.

[16] Bernhard I. (2015), Incentives for Inclusive E-Government: The Implementation of Contact Centers in Swedish Municipalities, IN Bwalya J. K. and Mutula S. M. (eds.), Digital Solutions for Contemporary Democracy and Government, Information Science Reference, p. 307.

[17] Panagopoulos C. (2004), Consequences of the Cyberstate: The Political Implications of Digital Government in International Context, IN Pavlichev A. and Garson D. G. (eds.), Digital Government: Principles and Best Practices, Idea Group Publishing, p. 119.

[18] Supra 17, Bernhard.

[19] The EU could have learned from the past experience. For example, the implementation of the inland waterways directive caused particular difficulties in Liechtenstein, where there was no regulatory need for this implementation. Size and other particularities do matter

level, the transformation is particularly slow and fragmented. Osimo notes that: "*Many EU programmes miss one crucial component: they fail to take into sufficient account the vast gap between the national and local level of public administration, which is where eGovernment most consistently breaks down*".[20] Studies found that e-Government development is accorded highest priority in the larger municipalities and the priority level decreases with the size of the municipality.[21] The development of eGovernment in municipalities faces budgetary obstacles such as financing IT-systems coupled with a lack of competence on the part of the public administrators and a poorly prepared organizational setting.

IT systems are usually tailored to the functions of a local municipality. The functions performed by local municipalities, however, vary depending on their size, budget or other considerations. Municipality size matters: the smaller the population of the municipality, the more likely that it will not provide advanced services, which often demand the deployment of larger-scale resources and more robust IT systems.[22] The size of the municipality may also be closely related to the "digital divide", the gap between that portion of the population without proper access to Internet or IT resources and the more advanced portion of the population, with not only means, but also knowledge and experience with IT.[23] Moreover, a number of existing public e-services face low usage and in some cases, have even been abandoned, for example the Dutch Rechtwijzer, a portal offering digital family law service.[24] Such problems may be explained by economic sustainability of the services, their quality and by the user experience they deliver. A Polish analysis found that the level of development of eGovernment in Poland is closely related to socio-economic development, inhabitants' access to ICT, their attitudes and skills, the size of administrative units,

for obligations being transposed to certain MS, which explains Liechtenstein's numerous exemptions from EEA secondary law. See Frommelt C. (2017), In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA). Thesis. (Dr. sc. ETH Zurich).

20 Osimo D. (2018), How Local Government Reform is Key to Europe's Digital Success A Six-Point Programme for eGovernment Renewal. Interactive Policy Brief. Issue 23/2018.

21 Sveriges Kommuner och Landsting (2011), E-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner. Available at: https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-721-4.pdf?issuusl=ignore. Accessed in 14 December 2018. As cited in supra 25, Bernhard.

22 629.

23 Bélanger F. and Carter L. (2009) The impact of the digital divide on e-government use. Commun. ACM 2009, 52, p. 132–135.

24 Smith R., Goodbye, Rechtwijzer: hello, Justice42. Law, Technology and Access to Justice. 31 March 2017. Available at: https://law-tech-a2j.org/advice/goodbye-rechtwijzer-hello-justice42/. Accessed on: 14 December 2018.

the attitudes of local authorities, and adequate human and financial resources.[25] Interestingly, none of the explanations related to relative under-development of eGovernment is explained by non-compliance with personal data protection rules.

Nevertheless, deployment of ICT technologies may raise data protection concerns, for instance if an administration has a policy of open data that could compromise the privacy of citizens or if internal government data sharing among government organisations takes place, both of which are strongly encouraged by EU policies.[26] Therefore, the integrity and security of IT systems together with data protection, constitute important pre-conditions for the proper functioning of eGovernment if the latter aims to provide trustworthy and inclusive public services.[27]

IV GDPR Requirements

The overarching purpose of the GDPR is to improve the effectiveness of data protection in the EU by modernizing the more than two decades old rules – implemented by a loosely-fitting directive – that were no longer deemed fit for purpose, and by harmonizing data protection enforcement across the EU. The previous data protection directive required transposition and was applied by national data protection authorities, who had different understandings of the rules and considerable leeway in their application. One of the objectives of the new data protection regulation was to bring more coherence and continuity across borders. To give full effect to the GDPR in domestic legal orders, MS must also enact a certain amount of supporting legislation. Many of these 'transposition' acts are still under preparation, indicating that the groundwork for the GDPR coming into effect has been delayed in a number of MS. This may be due to the fact that the Commission's public consultations regarding the GDPR preparations did not attract a significant attention of public administrations in the EU MS. As regards the Consultation on the legal framework for the fundamental right to the protection of personal data, only 12 out of the 168 responses elicited by the Commission came from public authorities,

[25] Perdal R. (2016), Factors of Local EGovernment Development in Poland: The Case of the Poznan Agglomeration, Quaestiones Geographicae, Volume 35, Issue 2.

[26] European Data Protection Supervisor. eGovernment. Available at: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/subjects/egovernment_en. Accessed on: 14 December 2018.

[27] Supra 5, EU eGovernment Action Plan 2016-2020.

and as regards the Consultation on the Commission's comprehensive approach to personal data protection in the EU, only 31 out of 305 responses came from public authorities.[28] However, the GDPR entails a number of new obligations for public administrative authorities, and on May 25th, 2018, many of the latter found themselves unprepared for the GDPR rules and their enforcement.

The GDPR differentiates between several categories of data processors according to the nature, scope, purpose and extent of their data processing activities. Such differentiation is important for determining, for example, those data processors that are obliged to perform data impact assessment and those obliged to designate a data protection officer ("DPO").[29] However, in case of public authorities and bodies, such differentiating factors do not apply. According to Article 37(1)(a) GDPR, all public authorities and bodies, except for courts acting in their judicial capacity, are under obligation to appoint a DPO. Although, the GDPR does not contain a definition of public authorities and public bodies and leaves the responsibility for defining such bodies to national "transposition" laws, it is universally accepted that municipalities are to be understood as public authorities within the meaning of Article 37(1)(a) GDPR.[30] In comparison, per Article 35(3) GDPR, municipalities and other public authorities do not have *en bloc* obligation to conduct data protection impact assessments. Impact assessment are, in particular, required in the case of systematic and extensive evaluation of personal data based on automated processing, processing on a large scale of special categories of data referred to in Article 9(1) GDPR, or systematic monitoring of a publicly accessible area on a large scale.[31] The gradation of data protection obligations is a consequence of the introduction of a risk-based approach to data protection.[32] This risk-based approach

---

[28] Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). Explanatory Memorandum. COM(2012) 11 final, p. 3.

[29] Data protection officer serves as a consultant for data protection and that as a point of contact between data processor and the data protection authority.

[30] See for example, the UK Data Protection Act 2018, Section 7, Meaning of "public authority" and "public body".

[31] Per Explanatory memorandum to the GDPR, at 73, data protection impact assessments should be carried out by a public authority or public body if such an assessment has not already been made in the context of the adoption of the national law on which the performance of the tasks of the public authority or public body is based and which regulates the specific processing operation or set of operations in question.

[32] For example, per Recital 76 of the GDPR: "*The likelihood and severity of the risk to the rights and freedoms of the data subject should be determined by reference to the nature, scope, context*

compels data controllers and processors to internally assess the risk posed to the processed personal data and to introduce corresponding measures. During the negotiations prior to the drafting of the GDPR, a risk-based approach was strongly advocated in order to reduce the burden of compliance for small and medium sized enterprises.[33] However, while this graded approach applies to undertakings according to the factors mentioned, this is not the case for public authorities, particularly with regard to the appointment of a DPO.

The appointment of a DPO is usually associated with increased costs. Such costs may be significant. Not all data processors may designate an officer from within the organization. In case of local municipalities, familiarity with local public administration, practical knowledge of authorities' everyday activities and mastery of domestic regulations are just a few of requirements for a DPO to be able to provide appropriate and accurate consultancy. A DPO must have solid knowledge of the GDPR and privacy laws in general.[34] The level of expertise of the DPO is neither prescribed nor recommended by the GDPR, but is dependent on the complexity, extent and sensitivity of data processed by the municipality.[35] Costs increase if additional requirements are to be placed upon the DPO: For example, the Slovak Data Protection Authority emphasizes that such persons should be available to respond to issues in real time.[36] A municipality must also avoid conflicts of interests when appointing the DPO. The DPO cannot simultaneously be a mayor, a vice-mayor or perform any other function that would determine the purpose and means of data processing.[37] The DPO may not be given any directions or instructions. Nor may the officer be laid off or penalized for performance of his or her functions.[38] Every report of the DPO is directly issued to the mayor should be protocoled.[39] He or she must be supported with sufficient resources, office space, time and equipment to

and purposes of the processing. Risk should be evaluated on the basis of an objective assessment, by which it is established whether data processing operations involve a risk or a high risk."

33 Edwards L. (2018), Data Protection: Enter the General Data Protection Regulation, IN Edwards L. (ed.), Law, Policy and the Internet. Hart Publishing.

34 Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on Data Protection Officers ('DPOs'). Adopted on 13 December 2016. As last Revised and Adopted on 5 April 2017, p. 23.

35 *Ibid*.

36 Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (2018). Metodické usmernenie č. 1/2018. Inštitút zodpovednej osoby v podmienkach obcí a miest. č. 00204/2018-Op-1.

37 *Ibid*.

38 *Ibid*.

39 *Ibid*.

perform his or her role effectively.[40] The expertise of the DPO should be continuously maintained. He or she should update his or her knowledge relating to data protection by participation in seminars or conferences, also because the DPO is responsible for passing knowledge pertaining to data protection on to other municipal employees. An employment contract of unlimited duration should be concluded with the DPO, and should contain a confidentiality provision.[41] The remuneration for services provided by the DPO is not fixed by law, except where the DPO is a public servant.[42]

As a consequence, local municipalities across the EU have faced considerable costs relative to their resources and organizational changes associated with the appointment of a DPO.

V Size Matters

The territorial organization of states is one of the key constitutive elements of statehood, and any fetters on such organisation are generally extremely controversial from the perspective of international law.[43] From an external perspective, national territory may be seen as "*an indivisible whole, the borders of which may be altered only by constitutional act*", as Article 11 of the Czech Constitution pronounces. The principles of territorial integrity and non-intervention in states' internal affairs are also protected, *inter alia*, by the United Nations Charter, illustrating their importance as cardinal tenets of the conception of sovereignty.[44] From an internal perspective, the organisation and territorial division of states is a sovereign prerogative of the state itself. There is a significant variation in terms of the organization of territorial units, notably local administrations in terms of their size or internal structures. A territorial organization has followed a certain constitutional trajectory and may continue to develop in many ways: towards amalgamation, fragmentation, specialisation or distinct types of territorial cooperation.

---

40 Supra 35, Article 29 Data Protection Working Party.

41 Supra 37.

42 Ministerstvo vnitra České republiky (2018). Metodické doporučení k činnosti obcí k organizačně-technickému zabezpečení funkce pověřence pro ochranu osobních údajů podle obecného nařízení o ochraně osobních údajů v podmínkách obcí aktualizováno ke dni 19. února 2018.

43 Hilpold P. (2018), Self-determination and autonomy: between secession and internal self-determination, IN Hilpold P. (ed.) Autonomy and Self-Determination: Between Legal Assertions and Utopian Aspirations, Edward Elgar Publishing, p. 7-15.

44 Article 2.4 of the UN Charter.

Territorial organization is also closely linked to democratic issues such as constituencies, voting models, direct versus indirect elections, participation rates in local elections, *et cetera*. Territorial organization is prone to develop and reform under political, economic, social or technological pressures. France, the Czech Republic and Slovakia have the lowest average population size of local municipalities in Europe. Ireland, on the other hand is the most centralised EU Member State.[45] Divergent historical experiences and cultural conditions account for why in some states (e.g. France), inter-communal cooperation has become a frequent alternative to amalgamation, why the number of local authorities were continually dropping (e.g. Ireland), or why the number of local municipalities stabilised only very recently (e.g. Slovakia and the Czech Republic).

In the four sub-sections below, this article provides a brief descriptive comparison of territorial organization in France, Ireland, the Czech Republic and Slovakia. It compares the total number of local administrations and their average and median size. The comparison mentions certain relevant historical patterns as well as important constitutional provisions specifying the territorial organization in each state. If inter-communal or other forms of cooperation are supported on a statutory basis, this is stipulated. The purpose of the comparative exercise is to map pre-conditions for the adoption of complex eGovernment requirements by local municipalities, such as is the appointment of DPOs.

V.a France

France is the country with the highest number of municipalities in the EU, although, the total number has been slowly falling. Per Article 72 of the Constitution of the French Fifth Republic of 1958, France is territorially divided into communes, departments, regions, special status communities and overseas territories governed by Article 74. In 2016, the number of municipalities dropped below 36,000 for the first time.[46] The average size of the French *commune* is 1,855 inhabitants, and half of France's municipalities have a population of 450 inhabitants or less.[47]

[45] European Commission (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. Annex 2: Administrative Tiers in the EU Member States.

[46] Négroni A., Il n'y a plus 36.000 communes en France. 7 January 2016. Available at: http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/01/07/01016-20160107ARTFIG00005-il-n-y-a-plus-36000-communes-en-france.php. Accessed on 14 December 2018.

[47] OECD (2016). Country notes. France. Available at: https://www.oecd.org/regional/regional-policy/regional-outlook-2016-france.pdf. Accessed on 14 December 2018.

France alone accounts for 27 percent of the OECD's total number of municipalities.[48] Regions were established in France in 1960, but their number is also declining: In 2015, the number of regions was diminished from 22 to 13.[49] Communes are regrouped into 96 *départements* and 5 overseas *départements*. There is also a strong tradition of inter-communal interaction, which allows several municipalities to manage certain services in common and develop shared policies. Currently, around 8,500 syndicates and 3,000 mixed syndicates, associating municipalities and other public bodies, exercise one or more competences accorded to them by municipalities.[50] Where the exercise of a competence requires the cooperation of several local authorities, the law may authorize one of them or one of their groupings to organize the terms of their joint action.[51] Furthermore, French law provides that any transfer of powers between the State and the local authorities is accompanied by the allocation of resources equivalent to those devoted to their exercise. Any creation or extension of competences that has the effect of increasing the expenses of *collectivité*s is accompanied by resources determined by the law.[52]

Several legislative acts had been introduced since 1971 (*Loi Marcellin*) to provide for the amalgamation of municipalities, none of which led to significant success.[53] Amalgamation is now voluntary and may be merely incentivised positively or negatively by the central government. Kerrouche attributes the reluctance to reform to continuing

---

48 OECD (2015). OECD Economic Surveys France March 2015. Overview. Available at: https://www.oecd.org/eco/surveys/France-2015-overview.pdf. Accessed on: 14 December 2018, p. 18.

49 Le Monde, 23 July 2014, Les députés adoptent le projet de loi de réforme territorial. Available at: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html. Accessed on 15 December 2018.

50 Mainguené A. and Sebbane L., Entre 2007 et 2017, près de trois syndicats sur dix en moins, Bulletin d'information statistique de la DGCL. Nº 116 – juin 2017.

51 Inspection General de l'Administration (2017). Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale. Les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM) et du 7 aoûŧ 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).

52 Article 72-2 de la Constitution de la République francaise: "*Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi*."

53 Loi nº 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. More recently, La loi nº 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle and Loi nº 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

the tradition of democratic virtues of small communes and the restrictive interpretation of decentralisation.[54]

V.b Ireland

Ireland is the most centralised country in the EU. According to the OECD, it is the second least decentralised country in the OECD with regards to public spending.[55] In Ireland, there are 26 counties, 3 city level counties and 2 city and county counties, a total of 31 local authorities. There are 3 regional assemblies.[56] To put these numbers into a different perspective, there are 949 local councillors in the Republic of Ireland[57] whereas in Slovakia, with similar number of inhabitants, there are almost 21,000 local councillors in total.[58]

The Irish Constitution, *Bunreacht na hÉireann*, provides in Article 28a.1 that the role of local government lies in "*providing a forum for the democratic representation of local communities, in exercising and performing at local level powers and functions conferred by law and in promoting by its initiatives the interests of such communities*". Subject to law, a local authority is independent in the performance of its functions.[59] Although, city and country councils are elected for a five-year term, the mayor is selected by the council for a one-year term, and plays only a representative role. A chief executive is appointed by county council by virtue of a recommendation of the Office of the Civil Service and Local Appointments Commission, whose duty is to carry out the day-to-day management of the local authority.[60]

---

54 Kerrouche E. (2010), France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?, IN Baldersheim H. and Rose L. (eds.), Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders, Palgrave Macmillan, p. 160-166.

55 OECD (2016). Country Notes. Ireland. Available at: https://www.oecd.org/regional/regional-policy/regional-outlook-2016-ireland.pdf Accessed on 14 December 2018.

56 Department of Housing, Planning and Local Government (2018). Regional Assemblies. Available at: https://www.housing.gov.ie/local-government/administration/regional-assemblies/regional-assemblies. Accessed on 16 December 2018.

57 Local Government Management Agency (2018). Local Authorities Ireland. Available at: http://www.lgcsb.ie/en/irish-local-government/. Accessed on 16 December 2018.

58 Filová K. and Stupňan I. (2018). Obce o poslancov neprídu. Pravda. 2 February 2018. Available at: https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/457040-obce-o-poslancov-nepridu/. Accessed on 16 December 2018.

59 Section 63(3) of the Local Government Act 2001.

60 Section 145(1) of the Local Government Reform Act 2014.

Democratic centralism driven by ideas of efficiency has thus become the cornerstone of Irish political belief.[61] Irish local government is a direct legacy of British colonial rule and progressive centralism.[62] Following 1922, the original 460 local authorities were reduced by three-quarters and a civil service appointment and open competitive promotion systems were put in place for all local professional and administrative posts.[63] Irish local government also underwent viral changes more recently, for example with the abolition of town and borough councils by the Local Government Act of 2014.

V.c Czech Republic

The Czech Republic has a very fragmented territorial organizational model, and according to the OECD figures, it is the most administratively fragmented country in the OECD.[64] The Czech Republic is divided into municipalities, which are the basic territorial self-governing units and regions, which are larger, higher level, territorial self-governing units.[65] There are currently approximately 6,250 local municipalities and 14 regional governments. 77.8 percent of municipalities have population of less than 1,000 inhabitants. Since 1989, the two constituent states of the former Czechoslovakia increased the number of municipalities by 50 percent[66] as a counterpoint to the politics of forcible amalgamation of municipalities followed by the former Communist regime in pursuit of promotion of agricultural cooperatives (*JZD*).[67] Between 1970 and 1980, the number of municipalities decreased by 37,5 percent with the objective of "closing" municipalities of less than 1,000 inhabitants. In the Czech Republic a series of new municipalities were created between 1989 and 2001, when the increase practically stopped.[68]

---

61 Potter M. (2011), The Municipal Revolution in Ireland: Local Government in Cities and Towns Since 1800, Irish Academic Press.

62 Batley R. and Stoker G. (1991), Local Government in Europe: Trends and Developments, Palgrave Macmillan, p. 156.

63 *Ibid*, p. 157.

64 OECD (2016). Country notes. Czech Republic. Available at: https://www.oecd.org/regional/regional-policy/regional-outlook-2016-czech-republic.pdf. Accessed on 16 December 2018.

65 Article 99 of the Constitution of the Czech Republic.

66 Ryšavý D. (2006), Mikroregiony jako dobrovolné svazky obcí vs. model společenství obcí? In Ryšavý D. Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Facultas Philoshophica. Socilogica-Andragogica, p. 130.

67 Bernard J., Kostelecký T., Illner M. and Vobecká J. (2011), Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, p. 44.

68 Vajdová, Z. and Čermák D. (2006), Územní změny obcí v ČR od roku 1990, IN Vajdová Z., Čermán D., Illner M., Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního řízení v roce

The importance of local government is emphasised by the fact that only a constitutional act can create or abolish a higher territorial self-governing unit.[69] Article 8 guarantees the self-government of territorial self-governing units. Municipalities and regions are independently administered by municipal and regional councils, respectively. The municipal council decides in matters of self-government, unless a matter is delegated by law to the regional council (as demanded by the principle of subsidiarity).[70] The state may intervene in the activities of municipalities only if required by the protection of the law, and only in the manner prescribed by law.[71] State administration can only be entrusted to local authorities if the law so provides.

Czech municipalities, although not compelled by law to cooperate, are largely regrouped in associations promoting inter-communal cooperation similarly to France.[72] In accordance with the Act on Municipalities (*zákon* č. *128/2002 Sb., o obcích*), municipalities may conclude three types of agreements on cooperation, including agreements that entail the creation of corporations with legal personality or voluntary syndicates.

V.d Slovakia

Slovakia is the second most administratively fragmented country in the OECD.[73] Municipalities with the lowest number of inhabitants include Príkra with 7 inhabitants, Šarbov with 11 inhabitants and Havranec with 13 inhabitants. More than 65 percent of municipalities have fewer than 1000 inhabitants.[74] The gradual increase in the number of Slovak municipalities was brought to an end by an amendment to the Act on Municipalities of 2001, which prescribed stricter conditions for the creation of a new municipality. Similarly to the Czech Republic,

1990. Sociological Studies 06:2. Praha: Sociologický ústav AV ČR, p. 27-37.

69 Article 100 of the Constitution of the Czech Republic.

70 Article 104 of the Constitution of the Czech Republic.

71 Article 101(4) of the Constitution of the Czech Republic.

72 Sedmihradská L. (2011), Voluntary municipal associations in the Czech Republic: unfulfilled expectations?, IN Swianiewicz P., Wilson A. D., Draganic A., Sedmihradská L., Sekerdziev T., and Stănuş C. (eds.), Working Together: Intermunicipal Cooperation in Eastern Europe, p. 167.

73 OECD (2016). Country notes. Slovakia. Available at: https://www.oecd.org/regional/regional-policy/regional-outlook-2016-slovak-republic.pdf. Accessed on 16 December 2018.

74 Sloboda D. (2005), Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu. Available at: www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda_komreforma.pdf. Accessed on 16 December 2018.

the Slovakian territorial self-government is provided for in Articles 64 et seq. of the Slovak Constitution.

Municipalities and higher territorial units constitute the basis of territorial self-government in Slovakia.[75] They are legal entities, which, under the conditions stipulated by law, independently manage their assets and finance.[76] Per Article 66(1) of the Slovak Constitution, the municipality or region has the right to associate with other municipalities or regions to secure objectives of mutual interest. Per Section 21 of the Act on Municipalities, within the scope of its competence, the municipality may cooperate with the local and regional authorities of other States.[77] As of November 2018, the Ministry of Interior registers associations of municipalities in Slovakia. Obligations and limitations in the exercise of territorial self-government may be imposed by law or on the basis of an international agreement.[78] The State may interfere with the activities of a municipality and a higher territorial unit only in the manner prescribed by law.[79]

VI Responses to new data protection obligations

VI.a France

In France, on 20 June 2018, a bill (*Loi nº 2018-493 relatif* à *la protection des données personnelles*) was adopted by the National Assembly via an accelerated legislative procedure[80]. The French Data Protection Act contains special provisions to facilitate the application of the data protection rules by municipalities. For example, besides the general code of local authorities (*Code général des collectivités territoriales*), it provides for the possibility to create associations of municipalities to render data protection services collectively. Municipalities and associations thereof may have unified services to jointly cover the costs and obligations related to the processing of personal data. The previous propositions included in the bill also encompassed the allocation of additional resources for the communes to cover any expenses that they incur to

75 Article 64 of the Slovak Constitution.

76 Komunálne výzkumné a poradenské centrum, n.o. (2014), Zlučovanie a spolupráca obcí, p. 3.

77 Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

78 Article 67(2) of the Slovak Constitution.

79 Article 67(3) of the Slovak Constitution.

80 Article 45, alinéa 2, de la Constitution de la République française.

comply with their obligations under the GDPR. The amount contributed depends on the size of municipality. It was suggested to be the highest for municipalities of up to 999 inhabitants (5 euro per inhabitant). Also, public organisations of intercommunal cooperation were to receive a special contribution from the State budget to enable to achieve compliance with the GDPR. The contribution was to be calculated on the basis of total population of communes that are members of the organization.[81] However, that part of the proposed bill was never adopted.

French municipalities felt relatively unprepared for the entry into force of the GDPR, but their preparedness varied according to their size.[82] According to Senator Gérard Dériot, half of the municipalities are not ready to apply the new data protection rules.[83] The French Data Protection Authority (*La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés – CNIL*) began an information campaign concerning the GDPR as early as 2014.[84] In 2017, a methodology was published, *inter alia* treating data protection and risk management.[85] Whereas large municipalities considered that achieving GDPR compliance was possible, smaller municipalities were forced, by virtue of the delayed implementation schedule, to request that larger municipalities might share their DPOs with them.[86] However, the larger municipalities have been reluctant to share their officers and accept additional responsibilities, as their compliance with data processing rules has not yet been evaluated. The French Data Protection Authority wrote to different networks of small municipalities such as the association of mayors of France, the association of departments of France, and the structures of departments

---

81 Modification du code général des collectivités territoriales, Section 7, Dotation pour la protection des données à caractère personnel.

82 CNIL (2017). Règlement européen sur la protection des données : comment les collectivités peuvent-elles se préparer ? Available at: https://www.cnil.fr/fr/reglement-europeen-sur-la-protection-des-donnees-comment-les-collectivites-peuvent-elles-se-preparer. Accessed on 16 December 2018.

83 Question écrite nº 05292 de M. Gérard Dériot (Allier – Les Républicains) publiée dans le JO Sénat du 31/05/2018 – page 2600.

84 CNIL (2014). Rapport d'activité 2014.

85 CNIL (2017). Règlement européen sur la protection des données personnelles. Guide du Sous-traitant. Edition Septembre 2017 and RGPD : se préparer en 6 étapes. Available at: https://www.cnil.fr/fr/principes-cles/rgpd-se-preparer-en-6-etapes. Accessed on 17 December 2018.

86 See Association des Maires de France et des Presidents d'Intercommunalité. Le délégué à la protection des données (DPD) : missions et désignation. Available at: http://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/AMF_25567TELECHARGER_LA_NOTE.pdf Accessed on 17 December 2018.

concerning the sharing of ICT resources.[87] In France, the DPO replaces the so-called *correspondant informatique et libertés (CIL)* who could have been employed on voluntary basis. Such a role was not usually occupied in small municipalities. In larger municipalities, the correspondent assisted in compiling declarations for the French Data Protection Authority. The DPO takes on more elaborate tasks, which include the construction of a data protection work plan, department visits, making sure that every data processing is declared and that data processing conforms to the prescribed processing standards, and ensuring that the rights of data subjects are respected.

In France, there are well-established *modi operandi* involving the sharing of ICT capacities, specialised in the development of e-government. The so-called SMI (*structures de mutualisation informatique*) are responsible for ICT development on the respective territory, infrastructure networks and online platforms, and take care of all the needs of municipalities concerning security, data storage and other parameters of ICT projects. They cover 50 percent of departments and enable budget optimisation, as well as organisational and functional measures concerning the procurement of their public services.[88] Other structures such as ALPI (*l'Agence landaise pour l'informatique*) offer the services of a DPO to the regrouped municipalities.[89] ADICO (*l'Association pour le developpement et l'innovation numerique des collectivités*) also began working on a model involving a shared DPO.[90] French municipalities also have the possibility to use a shared DPO at the level of territorial centres of public governance (*Centre de Gestion de la Fonction Publique Territorial*, for example, *CDG11, CDG54)*[91] or organizations of intercommunal cooperation (établissements *publics de coopération intercommunale*).[92] The French government publishes a list of all territorial organisations that have already appointed a DPO, thus enabling the identification of those municipalities that might offer such officers for sharing.[93]

---

87 Supra 83.

88 CNIL (2017). En quoi les collectivités territoriales sont-elles impactées par le règlement européen sur la protection des données ?. 11 February 2017.

89 Chevrier C. (2018), Données personnelles : un délégué externalisé, la solution pour bon nombre de collectivités, La Gazette des Communes, 15 February 2018.

90 *Ibid*.

91 Le CDG 54 propose, en conséquence, des ressources mutualisées ainsi que la mise à disposition de son Délégué à la Protection des Données. Il peut donc accéder à la demande d'accompagnement de la collectivité désireuse d'accomplir ces formalités obligatoires.

92 Biseul X., Le secteur public, démuni face aux exigences du RGPD ?, ZD Net, 17 May 2017.

93 See https://www.data.gouv.fr/en/datasets/correspondants-informatique-et-libertes-cil/. Le correspondant Informatique et Libertés (CIL) était chargé de veiller, avant l'entrée en

VI.b Ireland

In Ireland, the Data Protection Act 2018 was adopted on 24 May 2018. The Data Protection Act 2018 seizes the opportunity provided by the GDPR and defines public authorities and public bodies. Public authority includes a regional assembly and a local authority, as well as any other legal person established by or under an enactment, with exceptions related to, for example, recognized schools and boards. Importantly, Section 60 of the Data Protection Act 2018 provides for certain restrictions on the obligations of controllers and rights of data subjects for important objectives of general public interest. The rights and obligations provided for in Articles 12 to 22 and Article 34, and Article 5 of the GDPR in so far as any of its provisions correspond to the rights and obligations in Articles 12 to 22 thereof, are restricted for the administration of any tax, duty or other money due or owing to the State or a local authority in any case in which the non-application of the restrictions concerned would be likely to prejudice the aforementioned administration. As far as sanctions for non-compliance are concerned, where the Data Protection Commission as the enforcement authority decides to impose an administrative fine on a controller or processor that is a public authority or a public body, the amount of the administrative fine concerned shall not exceed 1,000,000 euro.[94] It was initially proposed that the fines would be applicable to public bodies and authorities if the latter competed with the equivalent private sector bodies. Such an assessment would have to be made by the Irish Data Protection Commission.[95]

As for implementation advice, no guidance was published by the Local Government Information Unit or by the Association of Irish Local Government. The Data Protection Commissioner did not publish specific advice for Irish local authorities. Rather, general information guides were made available on the Commissioner's website. Nevertheless, Irish local government officers found it necessary to undertake a readiness assessment or an audit of local authorities in order to identify all the issues to be addressed in the process. "*There is quite a bit of work to be done but the worst decision management can make is to do in nothing. GDPR is a permanent part of your world for the future and it can't be something*

application du règlement général sur la protection des données (RGPD) le 25 mai 2018, au respect de la loi Informatique et Libertés au sein de l'entreprise, du groupe, de l'association ou de l'administration qui l'avait désigné.

94 Section 141(4)(a) of the Data Protection Act 2018.

95 Section 136(3) of the Data Protection Bill 2018 as initiated.

that you throw lots of capital resources at to buy equipment and software, and your GDPR is done."[96] Contact details for the relevant DPO appeared on a number of councils' websites.[97] Kerry County Council, for example, stated that the existing data protection policies would be continuously updated and expanded. County Sligo included data privacy statements for every service department.[98] County Wicklow included a data protection consent form on its website.[99] County Fingal published a data subject access request form.[100] Limerick City and County Council compiled a list of information that the Council collects about the visitors to its website.[101] As a result, there are numerous and varied approaches to implementation by local authorities in Ireland, with no clear trend emerging.

VI.c Czech Republic

In the Czech Republic, a bill (*Vl.n.z. o zpracování osobních* údajů) was debated at the Third Stage of the Chamber of Representatives of the Czech Parliament as of November 2018. In the meantime, organizational and operational changes regarding municipalities' compliance with the GDPR are ongoing.

According to the Czech Ministry of Interior, the GDPR will have an impact on organizations of municipalities, their work, documentation and disposal policy, internal directives on human rights, operational policy concerning ICT, the revision of received consents, contractual clauses with companies delivering ICT solutions and data processors, evidentiary matters, confidentiality agreements concerning external workers, the analysis of risks and processes, records concerning data processing in accordance with Article 30 GDPR, the list of persons with access to personal data from basic registers, measures for securing

96 Council Journal (2018). GDPR Will Change Data Protection In May 2018 – Are You Ready? Available at: http://council.ie/gdpr-will-change-data-protection-in-may-2018-are-you-ready/. Accessed on 16 December 2018.

97 Kerry County Council (2018). Available at: http://www.kerrycoco.ie/home3/data-protection-gdpr/. Accessed on 16 December 2018.

98 Sligo County Council (2018). Data Protection (GDPR). Available at: http://www.sligococo.ie/Policies/DataProtectionGDPR/. Accessed on 16 December 2018.

99 Wicklow County Council (2018). Data Protection – GDPR. Available at: https://www.wicklow.ie/Living/Your-Council/Governance/Data-Protection-GDPR. Accessed on 16 December 2018.

100 Fingal County Council (2018). Data Protection. Available at: http://fingal.ie/your-council/dataprotection/. Accessed on 16 December 2018.

101 Limerick City and County Council (2018). Limerick.ie Privacy and Cookies Policy. Available at: https://www.limerick.ie/limerickie-privacy-and-cookies-policy. Accessed on 16 December 2018.

personal data, access management, and procedures to be followed when data security is breached.[102] Finally, a DPO must be appointed, and the contractual relationship with him or her must be regulated. To facilitate the initial task of accurate risk assessment, the Ministry of the Interior of the Czech Republic prepared a simple checklist for municipalities.[103] It was designed on the basis of data garnered from pilot projects in cooperation with small and middle-size municipalities and aimed, first and foremost, at assessing compliance with the GDPR's requirements. The checklist focused on the system of competences, personal data protection and record-keeping. Any discrepancies uncovered necessarily led or will lead to the adoption of corrective measures.

Data protection systems in small municipalities are relatively simple. For example, as far as the system of competences is concerned, a municipality must check all manual and electronic means used for data processing, verify the purpose of data processing, assess compliance with the principle of data minimization, provide employees with information on data protection and confidentiality, and adopt practical measures for privacy protection.[104] Such measures could include, for example, setting a minimum time for camera footage storage or keeping documents or storage media in a locked drawer or a locked room. The Czech Government further pledged that GDPR compliant sample records would be available for population registers, for municipalities' economic competences (asset management, public procurement, rentals, subsidies), for local taxes, for notary agendas, and for personal relations, as well as for other issues such as social services, administrative offences, elections, and public relations (website, events, information provision).[105]

Czech municipalities often establish schools, hospitals and other institutions within the scope of their competence. These institutions are also under an obligation to appoint a DPO. The initial guide published by the Czech Ministry of Interior as early as August 2017 suggested that the maximum number of municipalities (or other data controllers)

---

[102] Ministry of Interior of the Czech Republic (2018). Kontrolní seznamy (Checklisty) pro obce. Available at: https://www.mvcr.cz/gdpr/clanek/kontrolni-seznamy-checklisty-pro-obce.aspx. Accessed on 16 December 2018.

[103] *Ibid*.

[104] Ministry of Interior of the Czech Republic (2018). Akademie GDPR – Svaz průmyslu a dopravy ČR. Průvodce pro přípravu obcí na požadavky GDPR

[105] Ministry of Interior of the Czech Republic (2018). Vzorové dokumenty. Available at: https://www.mvcr.cz/gdpr/clanek/vzorove-dokumenty.aspx. Accessed on 16 December 2018.

per one DPO is 10.[106] In the revised version of the guide from February 2018, the Ministry dropped the recommended number of municipalities that can be consulted by a single DPO. It nevertheless emphasised that sharing a DPO is recommendable for small municipalities, which carry on state administration only to a limited extent. Those municipalities with greater competence in state administration may offer services to other municipalities in their district. According to the Ministry, a single DPO may perform his or her duties for several municipalities together, in view of their size and organizational structure and the extent of the personal data they process. However, determining for how many municipalities a single natural or legal person may act as a DPO will principally depend on the conditions of individual municipalities. Recently, the Czech Data Protection Authority found a case of a DPO who worked for 204 data controllers, and cases of DPOs working with dozens of data controllers who do not perform the same processing of personal data have been registered.[107]

Two Czech associations of municipalities, *Sdružení místních samospráv* České *republiky* and *Svaz měst a obcí* České *republiky*, collaborated extensively with the Ministry of Interior prior to the entry into force of the GDPR. They organize conferences and seminars for mayors and councillors as well as for DPOs. The Czech Data Protection Office also organized a series of consultations for DPOs.

VI.d Slovakia

In Slovakia, the Data Protection Act (*zákon* č. *18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*) was adopted on 29 November 2017. Unlike other MS, the Slovak Act copies all provisions of the GDPR and concretises certain provisions thereof. Per Section 44(3) of the Slovak Data Protection Act, if the controller or processor is a public body or public authority, one DPO may be appointed for several such bodies or authorities concurrently, while due regard should be given to their size and organizational structure. Per Section 104(1) of the Data Protection Act, the Data Protection Office may impose a fine of up to EUR 10,000,000 even if the data controller is a public body or public

[106] Ministry of Interior of the Czech Republic (2018). Pověřenci ochrany osobních údajů ve služebních úřadech – metodické doporučení. 27 June 2017.

[107] Úřad pro ochranu osobních údajů (2018). Shrnutí konzultací a seminářů pro pověřence. Available at: https://www.uoou.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=200144&id=32310. Accessed on 16 December 2018.

authority and the violation consists of failure or omission to appoint a DPO. Given the diminutive size of some Slovak municipalities, as noted earlier, this represents a clear and present danger to the financial viability of many Slovak administrative units.

The Slovak Data Protection Authority suggested that DPOs may be designated in a regional or district town, and such a person may perform the same role in other smaller municipalities within their jurisdiction.[108] Another option suggested is that one DPO would conclude separate agreements with several municipalities. Alternatively, one agreement may be concluded between respective municipalities, which would stipulate the performance of a particular task or activity and provide that one town or municipality offers its DPO to another town or municipality.[109] This may also occur in case of long-term non-performance of a DPO in the town or municipality due to sickness, or other obstacles to work. Finally, an association of municipalities may conclude an agreement with the DPO *en bloc*.[110]

VII Cross-country comparison

It was clear from the early days of the GDPR's implementation that some municipalities simply could not afford to pay for services of a DPO from their communal budget. The panic amongst the municipalities was amplified by the fact that mayors and other officers received numerous "advertisements" offering the services of DPOs for tens of thousands of euro, which warned against the fines which could be imposed by the data protection authority. Only Ireland, with 31 local authorities, did not experience anything akin to the panic afflicting small municipalities. Rather a managerial and pragmatic approach to GDPR implementation was employed.

It was also uncertain whether the Czech Republic or other MS would exercise discretion in their "implementation" legislation and provide for lesser fines vis-à-vis public authorities and bodies. Many data protection authorities resisted lowering the fines for public sector because they maintained that punitive fines deter authorities from failing to invest in compliance measures, including by appointing a

[108] Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (2018). Metodické usmernenie č. 1/2018. Inštitút zodpovednej osoby v podmienkach obcí a miest. č. 00204/2018-Op-1.

[109] *Ibid*.

[110] *Ibid*.

DPO. Some countries, such as France, Slovakia and Ireland, were also at an advantage because the institution of a DPO had been known to a certain extent even before the adoption of the GDPR, meaning that trained individuals existed, and that practices had been established. France, in particular, benefited from a strong and well-developed network of organisations providing ICT services for municipalities. The so-called "mutualisation" of services is a commonly used concept at local government level in France.

Manifold responses to the fears of local authorities followed: the Irish Government suggested to reduce the maximum penalty for non-compliance, the Czech Government supplied municipalities with strong methodological support, and the Czech Data Protection Office publically pledged not to fine local municipalities to the maximum possible extent for several months after the GDPR's coming into force. The Slovak Government adopted an explicit legislative provision for sharing DPOs between municipalities. The French *Assemblée nationale* ultimately refused to adopt legislative provisions providing financial support for municipalities in relation to increased data protection costs. Nonetheless, proportionality was underlined as a principle of imposition of sanctions by CNIL. These national implementation particularities were subject to intense lobbying, and were debated and amended several times during the course of the legislative process. Associations of municipalities, particularly in France and in the Czech Republic, played an indispensable role in terms of information provision and will continue to assist in terms of the knowledge management of DPOs.

The GDPR did not initially garner much attention from public bodies and authorities within the EU MS. It was perhaps because of this that the relevant stakeholders overlooked the implications of the appointment of DPOs in territorially fragmented MS with low levels of eGovernment development. By comparison, the public sector reaction to Directive (EU) 2016/2012 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies was much milder. One reason for this may be that, unlike the GDPR, Article 5 of the Directive introduces subjective tests, such as the notion of disproportionate burden, which may represent a means of reconciling the EU's eGovernment vision with the local particularities of individual municipalities and to fit the prescribed technological requirements to the size and resources of a local authority.

Although it will take time for the territorially most fragmented MS to adjust to the new reality of strong and better enforced data protection, it has become clear that the GDPR represented an important spur for

inter-communal cooperation. It remains to be seen, after the first round of review of municipalities' compliance, whether the GDPR or other cost-intensive eGovernment measures actually lead to a decline in the number of municipalities, new intercommunal synergies or a communal reform, i.e. the re-arrangement of competencies and relations in the communal self-government.

VIII Addendum: National identity and e-Government

On 9 December 1997, Václav Havel addressed a plenary of Czech parliamentarians at Rudolfinum in Prague. He spoke about the Czech ambivalence to integrate into the EU and NATO and noted that "*[t]he identity of a state or a nation or society is often discussed, and many opponents of European integration lay about with national identity. And many are afraid of losing it. I believe that most of those who speak this way subconsciously perceive identity as a sort of fate, as something genetic, almost as an identity of blood, as something we cannot influence. I think it is a totally perverse concept of identity.*"

At the time that Havel spoke, the provision now known as 'the national identity clause' was not part of EU primary law. The provision is located in Article 4(2) TEU, which provides that "*the Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government…*". In the previous chapters, this article observed important differences between the level of eGovernment development, territorial organization and ways of implementing the GDPR's requirements. As many local municipalities in the territorially most fragmented MS continue to struggle with compliance with new data protection rules and feel an existential threat from the financial burden posed by eGovernment measures,[111] a suggestion that the national identity clause provide a means for setting aside some of the GDPR mandatory requirements, such as the designation of a DPO, has remained underexplored.

One of the most significant applications of the national identity clause is to use it as a means of challenging the validity of EU acts

[111] Lecomte V., La difficile mise en conformité des collectivités face au RGPD. Available at: http://blog.economie-numerique.net/2018/11/28/la-difficile-mise-en-conformite-des-collectivites-face-au-rgpd/.Accessed on 14 December 2018.

adopted on the basis of exercising EU competencies.[112] The national identity clause may serve as a justification in the proportionality test for a derogation from the obligations imposed by EU law, for example as a legitimization of restrictions to the four freedoms. Second, it may be seen as a confirmation of the conditionality of supremacy of EU in national constitutional courts' case law in the manner in which it provides a means of resolving a possible conflict between national and supranational legal orders.[113] The national identity clause provides for a protection of certain aspects of national constitutions against the intrusion of EU law.[114] The effects of invoking the national identity clause may be then understood in two ways: As a hard derogative entailing a deferring effect (*Runevič-Vardyn*),[115] or as a softer doctrine of mutual respect and balancing between the constitutional laws of MS and EU law.[116]

To understand the extent of application of the national identity clause, it is important to determine which aspects of national constitutions as well as which constitutional practices, in the broad sense, are relevant for the concept of its national application. This view accepts that a constitution may be understood as a living document. For example, if a national constitution speaks to ideas of a democratic state governed by the rule of law, founded on respect for the rights and freedoms of man and of citizens,[117] certain practices that support the quality of democratic life or the protection of fundamental rights and freedoms, particularly and locally, should be safeguarded by the clause. For example, in re *Sayn-Wittgenstein* the Court held that "*in the context of Austrian constitutional history, the Law on the abolition of the nobility, as an element of national identity, may be taken into consideration when a balance is struck between legitimate interests and the right of free movement of persons*

[112] Opinion of AG Poiares Maduro delivered on 16 December 2004 Case C-160/03 Kingdom of Spain v Eurojust, paras 31 and 32.

[113] Claes M. (2015), The Primacy of EU Law in European and National Law, IN Chalmers D. and Arnull A., The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford University Press.

[114] Cloots E. (2016). National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU. Netherlands Journal of Legal Philosophy, Aflevering 2 2016.

[115] Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011.
Malgožata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others. Case C-391/09.

[116] Opinion of Mr Advocate General Poiares Maduro delivered on 8 October 2008. Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias. Case C-213/07.

[117] Article 1(1) of the Constitution of the Czech Republic.

recognised under European Union law".[118] Elements of national identity may stem from constitutional history, as well as from the republican/monarchic status of the member state in question.[119] Certain elements relate to the use and protection of an official national language.[120] Some other elements concern the preservation of constitutional boundaries vis-à-vis EU law (i.e. the limits of the principle of supremacy, the obligation of constitutional courts to refer to the ECJ, or national constitutional courts' review of constitutionality of EU acts).[121] This was confirmed in *Runevič-Vardyn*.[122] However, the national identity clause is flexible enough to encompass other national legitimate interests. As AG Maduro observed in his opinion in *Michaniki:* "*The preservation of national constitutional identity can … enable a Member State to develop, within certain limits, its own definition of a legitimate interest capable of justifying an obstacle to a fundamental freedom of movement*".[123] National legitimate interests are usually formulated on the basis of values, often expressed constitutionally. However, it cannot be automatically concluded that if one of the constitutional values is equal treatment, EU anti-discriminatory legislation would have any bearing on national identity.[124] The ECJ is then the final arbiter in deciding when EU law affects national identity and when it does not; in other words, when the clause may be successfully invoked before it.

The territorial structure of MS is determined by a number of internal specificities, for example by those pertaining to the co-existence of self-governance and state administration. Numerous factors also influence the possibilities of inter-communal cooperation, such as the structure of settlements, their density and size, the impact of administrative and communal reforms of the past or the division of competences between elected councillors and professional executives. Territorial governance may thus constitute an expression of a particular national interest – that of how best to regulate internal municipal affairs

---

[118] Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010. Ilonka Sayn-Wittgenstein v Landeshauptmann von Wien. Case C-208/09, para 80.

[119] *Ibid*, in re Sayn-Wittgenstein.

[120] However, this is a purely EU phenomenon, and is not bound up with the notion of the single market *per se*. See Judgment of the EFTA Court, Hörður Einarsson and The Icelandic State, E-1/01. At 43: "*It has further been suggested that Article 6(3) TEU might offer a basis for derogation, since language is central to the maintenance of the national identity of a State*."

[121] Supra 115, Claes.

[122] Supra 117, in re Runevič-Vardyn.

[123] Supra 118, Maduro in re Michaniki, para 32.

[124] Judgment of the Court (Second Chamber) of 1 March 2012. Dermod Patrick O'Brien v Ministry of Justice. Case C-393/10, para 49.

and give expression to the principle of self-governance. The GDPR is often understood as a tool giving the citizens control over their data, which flows freely across the borders of EU MS. However, it may cause municipalities to lose their administrative independence in favour of purported cross-border efficiency gains and new synergies. In this regard, any effect of the GDPR on national identity may depend on whether one chooses to understand national identity as a static phenomenon, or whether, as in Václav Havel's words, national identity is an expression of national responsibility; "*[It] is a certain performance, a certain work, a certain deed*" to be understood in the context of a constantly changing wider world.

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

BURKE, Ciarán; MOLITORISOVÁ, Alexandra. Size Matters: National Identity and the Digital Transformation of Local Government. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 443-470. ISBN 978-85-450-0705-0.

THE GLOCAL *LAW: GLOBALIZING THE LOCAL AND LOCALIZING THE GLOBE*

Na Fei

Introduction

The international community and local governments have been interacting with each other so thoroughly that the progress of internationalization and localization have, in fact, integrated into each other, gradually forming an indivisible cause. However, there is a severe lack of a single, holistic, and coherent legal system to normalize such escalating integration. When the international community and local polities try to start a direct conversation, each side enjoys few rights in the legislative, administrative, and judicial proceedings of the other, i.e., the right to representation, the right to hearing, and the *locus standi* to sue or to be sued. The current mechanism has largely compromised basic legal principles and values typically enshrined in either side. These basic principles and values include but are not limited to democracy, accountability, and procedural justice, etc.

In addition, even though scholars and practitioners realized the problem, they have failed to treat local governments and the international community equally when addressing the issue. Both academia and practice always start with the presumption that the international authority sits in the center and local governments on the periphery. Therefore, comments concentrate on how the local get to participate in international discourse, and the consequent need of empowering the localities in the global scenario. Similar needs of the international community have been largely neglected. If we take a locality-centered perspective, we

may realize the necessity for the international community to participate in local decisions. It may also require us to grant rights and standings upon international institutions as what has been advocated for the local.

I Global-Local Integration Beyond the Legal Area

Perhaps no one will doubt the assertion that globalization is shaping and reshaping the geographic-spatial, socio-economic, political, and legal scenario of the modern world. The word "global" can be traced to the 17th century,[1] but the term and its variations (globalization, globalize, globalizing) gained popularity only after World War II.[2] "In a most general way, globalization refers to the process of international, interregional, and intercultural contacts arising from the interchange of products, people, ideas, and worldviews."[3] In addition to "sharp reductions in travel time" and "unprecedented advances in communications technology,"[4] globalization is demonstrated in the dramatically enhanced mobility and accelerated circulation of capital, commodities, and labor.[5]

Some commentators consider globalization as "consists of, and is fueled by worldwide spread of [not only] market [but also] democracy."[6] Political scientists observed that political activities increasingly expend to trans-national and cross-societal issues.[7] Power moves upwards to supranational institutions and regulatory bodies like the UN, European Community and NAFTA,[8] which are designated to establish, in terms of social science, supranational public orders,[9] or in terms of law, international legal norms.

---

1 Malcolm Waters, Globalization 2 (2nd ed., 2001).

2 Ali Farazmand, Globalization and Public Administration, 59 Pub. Admin. Rev. 509, 510 (1999).

3 Hubert Hermans, Society in the Self: A Theory of Identity in Democracy 19 n.1 (2018).

4 Gerald Frug & David Barron, International Local Government Law, 38 Urb. Law. 1, 8 (2006).

5 Susan Clark, *Globalism and Cities: A North American Perspective*, *in* Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America 30 (Robin Hambleton et al. eds., 2002).

6 Amy Chua, World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability 7 (2003).

7 Waters, *supra* note 1, at 12, 123.

8 Erik Swyngedouw, *The Mammon Quest:'Glocalisation', Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales*, *in* Cities and Regions in the New Europe: The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies 39, 41 (Mick Dunford & Grigoris Kafkalas eds., 1992).

9 Keith Suter, In Defense of Globalization 9 (2000).

Few processes can be comparable to globalization in its pace and intensity besides the course of localization. As in the case of globalization, no definition can do justice to the complexity of localization, but for the purpose of this article, we can temporarily understand localization as "decentralization and increases in the importance of [subnational institutions], an increased role for micro-initiatives."[10] The escalating visibility of localities also has many manifestations. In economy, changes in the way of production and accumulation have (re)vitalized the relevance of space and location.[11] Another aspect of localization is power devolution. Decision-making power has been shifted downwards to subnational polities. In the postwar era, it was the central government that dominated in a large part of the world: Asia, Africa, and Europe (except Austria, Germany, Switzerland, and Yugoslavia).[12] Even in federalist countries like Australia, Canada, India, and the United States, the significance of subnational governments had been on the decline.[13] Localism returned to prominence since the 1980s. In 1982, President Reagan laid out a blueprint for decentralization in his State of the Union Message.[14] At the same time, France fully recognized local self-government of all authorities at every level, including municipal polities.[15]

The previous separate accounts regarding globalization and localization shall not be understood as isolating these processes, whereas traditional literature did "focus largely upon a single scale, generally either the [local] or the global."[16] Scholars have attempted to elucidate the reason behind such dichotomy. On the one hand, the culprit partially lies in the concern over potential identity crisis of localities.

---

[10] Mick Dunford & Grigoris Kafkalas, *Preface to* Cities and Regions in the New Europe, *supra* note 1, at xv.

[11] *See, e.g.*, Allen Scott, The Roepke Lecture in Economic Geography the Collective Order of Flexible Production Agglomerations: Lessons for Local Economic Development Policy and Strategic Choice, 68 *Econ. Geography* 219 (1992).

[12] Andrés Rodríguez-Pose & Nicholas Gill, The Global Trend Towards Devolution and Its Implication, 21 Env't & Plan. C: Gov't & Pol'y 333, 336 (2003).

[13] Epitomized by the New Deal of the United States, during which the central government was enhanced, while the states and the local relatively waned.

[14] G. Guibert, & B. Lanvin, Decentralization in Government: The United States and France Compared, 3 J. of Pol'y Analysis & Mgmt. 289, 289 (1984).

[15] Falk Ebinger et al., *Institutional Decentralization Policies as Multi-Level Governance Strategies—Evaluating the Impacts of Decentralization in Western Europe*, *in* Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations 180, 184 (Edoardo Ongaro, et al. eds., 2011).

[16] Neil Brenner, Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, 36 Urb. Stud. 431, 436 (1999).

Urban study scholars once believed that as the image of global village runs deeper, "the very nature of the city as a form of major dimensions must inevitably dissolve."[17] Therefore, urban planning and policy debate limited to "finding solutions to urban crises but neither tended to move much beyond their boundaries, to question to engage in the broader debates about the future of cities."[18] On the other, students of international relations alleged that socio-economic and political orders had been "deterritotializ[ed],"[19] and the study of the new world order can be based on "distanceless, borderless interactions"[20] free from local conditions. With growing global homogeneity, sociologists dismissed regions and localities as "fading away in social importance as social and cultural practices standardized around global norms."[21]

In the late 20th century, however, the trend reversed when localities discovered their economic and democratic potential, as well as the claim to identity in the polycentric world order. Meanwhile, international market and politics realized the escalating relevance of localities. The connection is embodied by the renowned mantra "Think globally. Act locally."[22] and its reversion, "Think locally. Act globally."[23] A prominent economic indication of Glocalization is the emergence of world cities[24] and global cities,[25] which "reconnects globalization with space and grounds it in urban locality."[26] In politics, "attention has been

---

17 Marshall McLuhan, Understanding Media: Understanding Media: The Extensions of Man 343 (reprint. 1994) (1964).

18 Ash Amin & Stephen Graham, The Ordinary City, 22 Trans. of the Institute of Brit. Geographers 411, 412 (1997).

19 Stuart Elden, Missing the Point: Globalization, Deterritorialization and the Space of the World, 30 Trans. of the Institute of Brit. Geographers 8, 8 (2005).

20 Jan Aart Scholte, The Geography of Collective Identities in a Globalizing World, 3 Rev. of Int'l Pol. Econ. 565, 571 (1996).

21 John Agnew, From the Political Economy of Regions to Regional Political Economy, 24 Progress in Human Geography 101, 101 (200).

22 The slogan was credited to Theodore Levitt and it is most assimilated by economists and multi-national corporations to indicate the necessity to develop local roots for multi-national companies. *See, e.g.*, Victor Roudometof, The Glocal and Global Studies, 12 Globalizations 775 (2015). Then it has been largely advocated by environmentalists to solidify their position that global pollution can be alleviated by local actions. *See, e.g.*, Eric Darier & Ralf Schüle, "Think globally, Act Locally'? Climate Change and Public Participation in Manchester and Frankfurt, 4 Local Env't 317 (1999).

23 Robert Beauregard, *Theorizing the Global-Local Connection*, *in* World Cities in a World System, 232, 243 (Paul Knox & Peter Taylor eds., 1995).

24 John Friedmann, The World City Hypothesis, 17 Dev. & Change 69 (1986).

25 Saskia Sassen, The Global City: New York, London, Tokyo (1991).

26 Janne Nijman, *The Rising Influence of Urban Actors,* https://pure.uva.nl/ws/files/897676/79403_317086.pdf.

drawn to the relations between, and influences of, processes operating at different geographic scales (such as the local and global), and how they interact to produce incentives and motives for political action."[27]

The global and the local community have been interacting so thoroughly that to some extent, they almost integrate, gradually forming an indivisible course and generating "a new scale,"[28] which can be studied using "a single analytical framework." [29] According to social scientists, globalization and localization are the results and expressions of scale reconfiguration, demonstrating the unfolding of various market strategy, political competition, or ideological re-construction upon multiple scales from the local to the global.[30] To describe such local-global interplay, scholars aptly borrowed from corporation practice the expression "Glocalization."[31] The *Glocal* perspective depicts the global-local interface as "mutually constituent," while conventional globalization studies conceive these two ends as "opposition and resistance."[32] The global-local relationship can be considered as two sides of the same coin.[33] As to the substance of the "coin" itself, some understand it as economic relations and capital circulation,[34] while to others, it represents political power reconfiguration[35] or cultural exchange.[36] Hierarchical scales have been linked and permeated by these substantive social relations, and relations at each scale are just part of the whole image. In this way, the discrepancy has been diluted between *local* and *global* decisions. What may still matter, instead, is the holistic concept of *decisions* involving both local and global stakes.

Notwithstanding the escalating consolidation in space, economy, politics, and culture, the dichotomy still lingers as a legal matter.

---

27 David Delaney & Helga Leitner, The Political Construction of Scale, 16 Pol. Geography 93, 93 (1997).

28 Clark, *supra* note 5, at 32.

29 Brenner, *supra* note 16.

30 *See, e.g.*, Beauregard, *supra* note 23; Susan Clark & Gary Gaile, Local Politics in a Global Era: Thinking Locally, Acting Globally, 551 The ANNALS of the Am. Acad. of Pol. & Soc. Sci. 28, 29 ("We argue that local politics in a global era are best understood in terms of the ideas, institutions, and interests shaping local policy processes . . . .").

31 In this paper, the first letter of "Glocalization/Glocal" is capitalized to differentiate it from "globalization/global." For works on Glocalization, *see, e.g.*, Roudometof, *supra* note 22; Swyngedouw, *supra* note 8.

32 Roudometof, *supra* note 22, at 782.

33 Roland Robertson & Kathleen White, *What is Globalization?*, *in* The Blackwell Companion to Globalization 54, 62 (George Ritzer ed., 2007).

34 *See, e.g.*, Swyngedouw, *supra* note 8.

35 Clark, *supra* note 5, at 32.

36 Waters, *supra* note 1.

This paper does not take the materialist determinism that economy integration shall necessarily result in legal change. Different spheres are relatively autonomous,[37] and this is the reason why the global-local conflation in other spheres did not promptly invoke a corresponding legal response. But considering the fact that technological, economic, and ideological transitions have always left their marks on the legal territory, and the critic that local government law fails to keep up with intellectual developments in other disciplines,[38] we had better examine Glocalization in the legal context.

II Legal Exceptionalism as a Tradition

Drawing upon aforementioned theories and methodologies from other disciplines, we now consider the global-local integration from the legal perspective. Provided globalization and localization are just two sides of the same coin, can we consider the *coin* hereof as the development of legal relations? Are international law and local government law the production when legal relations, rights vindications, and power conflicts unfold simultaneously at the sub- and supra-national level? If they are, under certain circumstances, is it still necessary to maintain the rigorous divide between positive local government law and international law, between local decisions and international policies, between local authority configuration and global power structure? Can they just be understood as laws, decisions, power allocations in which the local community and international institutions both have vested interest?

We may find these questions not as easy as they sound. While scales can be understood as the product of economic, political, and social relations, it still arguably functions as the very premise of positive law. Merchandise can circulate relatively freely across the scale and boundary. No matter how its value increases or decreases, its shape and substance barely change due to re-territorialization and re-scaling. Similarly, merchants and companies are also relatively free to make transboundary deals. But the case of law seems quite another story—the default postulate of scale determines the elements of legal relations. Once scale shifts, jurisdiction, subject matter, and legal consequence may all change. Triepel once contended that domestic law and international

---

[37] *Id.* at 17.

[38] Anne-Marie Slaughter et. al., International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship, 92 Am. J. Intl. L. 367, 367 (1998); Local Government Law's "Law and ___" Problem, 40 Fordham Urb. L.J. 1951, 1951 (2013).

law are two systems "entirely distinct in nature," for they "differ in the particular social relations they govern; domestic law deals with individuals, international law regulates the relations between states."[39]

Triepel's account in essence epitomizes the theory of legal dualism. Generally speaking, dualism predominated in the 19th Century, contending "a solid divide between international and domestic law, connected with a conceptual [] affirmation of state sovereignty and international law as inter-State law."[40] As a response to the clear divide, monism arrived upon the scene in the early 20th century.[41] Monism represents "a relative denial of a fundamental divide between international and domestic law, connected with universal, cosmopolitan, or even utopian connotations."[42] As for today, dualism is still active in general practice,[43] but relatively weekend;[44] monism gains ground in academia[45] and practice regarding human rights.[46] A complete survey of the whole debate between dualism and monism is beyond the scope of this article. What deserves our attention is the implication of this debate. When monism contends for the integration of supranational

---

39 J. G. Starke, Monism and Dualism in the Theory of International Law, 17 Brit. Y.B. Int'l L. 66, 70 (1936).

40 Janne Nijman & Andre Nollkaemper, *Introduction to* New Perspectives on the Divide Between National and International Law 10 (Janne Nijman & Andre Nollkaemper eds., 2007).

41 *Id.* at 8.

42 *Id.* at 10.

43 For instance, the U.N. Charter that came in to force since 1945 provides that international norms and institutions shall not "intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state." U.N. Charter art. 2, para. 7.

44 Some nations in their Constitutions admitted that general international law consists part of their legal system, e.g., Article 25 of The Basic Law of Germany provides that "[t]he general rules of international law shall be an integral part of federal law. They shall take precedence over the laws and directly create rights and duties for the inhabitants of the federal territory."

45 *See, e.g.,* Edwin Borchard, The Relation between International Law and Municipal Law, 27 Va. L. Rev.137 (1940); Why Do Nations Obey International Law, 106 Yale L.J. 2599 (1997); Anne-Marie Slaughter & William Burke-White, The Future of International Law Is Domestic (or, the European Way of Law), 47 Harv. Intl. L.J. 327 (2006).

46 E.g., since the beginning of the 21st century, the U.N. has established and implemented the principle of the responsibility to protect. The principle requires international intervention when sovereign nation-states refuse or fail to halt gross violations of human rights. For background information see Kofi Annan's annual report to the UN General Assembly in 1999; Kofi Annan, We The Peoples: A UN for the 21st Century, http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf; 2005 World Summit Outcome Document (A/RES/60/1). See also the resolutions adopted by the Security Council Mobilizing for Human Rights regarding human rights violation in Libya (resolution 1970 & 1973 (2011)); Côte d'Ivoire (resolution1975 (2011)); Yemen (resolution 2014 (2011)); South Sudan(resolution 1996 (2011)).

and domestic legal system, the domestic law thereof may include norms made at the lowest level of governments.

By the same token, when Anne-Marie Slaughter and William Burke-White argued "[t]he future of international law is domestic,"[47] this paper contends that its future is also local. New challenges have "domestic roots" [48] as well as local roots that traditional international law is unable to address. International law should touch "the capacity and the will of [localities] to respond to these issues at their sources"; accordingly, subjects of international law must also shift to "direct engagement with [local] institutions." [49] The rationale of mutuality applies to the local government law as well, and localities are expected to address issues of international scale.

A Legal Exceptionalism in Theory

The development of monism has largely alleviated the disconnection, even hostility, between international law and domestic law as a whole,[50] but a clear demarcation remains in the relation of international law and local government law.[51] Up till now, there has been no single, holistic, and coherent legal framework to accommodate both sides. The international community and the local consider each other as an *exception*, instead of eligible subject, to the normal legal system of their own.

Among traditional works stand out three major lines of research. Each of them only provides a partial conception of the local-global interplay. The first strand of scholarship documents local initiatives on

---

47 Slaughter & Burke-White, *supra* note 45.

48 *Id.* at 328. The international community also noticed the local root of global problems and solutions. See, e.g. United Nations Division on Sustainable Development, Agenda 21, Chapter 28.1, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf (last visit Oct. 10, 2018)

49 Slaughter & Burke-White, *supra* note 45, at 328.

50 *See, e.g.,* Janne Nijman & André Nollkaemper, *Beyond the Divide*, *in* New Perspectives on the Divide Between National and International Law, *supra* note 40; *Borchard*, *supra* note 45; Edwin Dickinson, The Law of Nations as Part of the National Law of The United States, 101 U. Pa. L. Rev. 792 (1953); The Paquetr Habana, 175 U.S. 677, 700 (1900) (Gray, J., dissenting) ("International law is part of our law."). Also, the South African Constitution requires courts to interpret legislations according to international law. S. Afr. Const., Sec. 233, 1996.

51 *See, e.g.*, Slaughter & Burke-White, *supra* note 45 (When the author advocated international law to take domestic issues into consideration, the authors barely mention local governments, as if they are the exception in the intermestic integration. To be specific, though the exact expression "local government" appears several times in their article, it refers to the national government instead of subnational polities.).

foreign affairs.[52] Though pertinent works have made great contribution to our understanding of localities' democratic potential, they mainly underscore the internal intergovernmental power allocation without extending the inquiry beyond national boundary.[53] These works fail to examine the allocation of rights and power at the supranational level between localities and the international community.

The second type of literature focuses on the empirical study of local governments' participation in international programs and agendas, especially in human rights and environmental preservation.[54] Indeed, formal recognition through express or implied instruction or agreement is necessary for localities to obtain legal personality in the international scenario, but there is barely any formal international document of this nature. To solve this conflict, scholars adopt approaches like factual realism,[55] unwritten international law,[56] functional legal status,[57] or informal personality.[58] In spite of the diversity of terms used, the baseline of these innovative approaches is an informal mechanism of recognition. To be specific, relevant scholars assert that burgeoning non-state entities, including subnational governments, are "exercising growing influence in reshaping international law to respond to changes in international society."[59] Accordingly, "once a non state entity factually establishes an ability to influence and shape the content and application on international law, it should have international legal personality with, or without, the permission of states."[60] Placing an undue weight

---

52 *See, e.g.*, Richard B. Bilder, The Role of States and Cities in Foreign Relations, 83 Am. J. Intl. L. 821 (1989); Keith Aoki et. al., (In)visible Cities: Three Local Government Models and Immigration Regulation, 10 Or. Rev. Intl. L. 453 (2008).

53 Frug & Barron, *supra* note 4, at 5.

54 *See, e.g.*, Nijman, *supra* note 26; Remarks by Richard Bilder, Political Subdivisions As Non-State Actors, 92 Am. Socy. Intl. L. Proc. 342, 344 (1998); Hari M. Osofsky, Climate Change Litigation As Pluralist Legal Dialogue?, 26A Stan. Envtl. L.J. 181 (2007); Barbara Oomen & Moritz Baumgärtel, Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law, 29 Eur. J. Intl. L. 607 (2018).

55 James Hickey, Jr., The Source of International Legal Personality in the 21st Century, 2 Hofstra L. & Policy Symp. 1, 7 (1997).

56 Cindy Daase, The Global Public City in the 21st Century: Written and Unwritten Rules within and beyond the State—Transdisciplinary Reflections, 132 ASIEN 98 (2013).

57 William Worster, *Functional Statehood in Contemporary International Law* (July 8, 2016). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2807156 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2807156

58 Jann Nijman, *The Future of the City and the International Law of the Future, in* Law of the Future and the Future of Law (Sam Muller et al. eds., 2011).

59 Hickey, *supra* note 55, at 15.

60 *Id.*

on the de facto influence of the local on the global, this line of research circumvents the tricky issue of formal international recognition.

The third line of research describes the changing status of sovereign nation-states accompanied by the rising status of subnational authorities, or international agendas for devolution and decentralization.[61] It is premised upon the decline of the significance of nation-states and the rise of a polycentric world order under which the threshold for international personhood has been relaxed. In these works, subnational governments have been mentioned from time to time, but always briefly and over-simplified, functioning as rhetoric to enrich the long list of emerging new players on the international stage.[62]

In a word, students of traditional international law and local government law tend to confine to their own arena and barely try to reach out to the other side and explore the legal "interstices"[63] between them.

B Legal Exceptionalism in Practice

Traditional practices on both sides also demonstrate a pattern of exceptionalism. Practical exceptionalism has diverse manifestations, and only three of them will be elucidated below. Albeit in no sense a complete review, the following narrative meets the need of this paper to demonstrate the problem at issue.

First, sovereign nation-states still pose as a fence between the international and the local realm. Constitutional allocation of power circumscribes the international community's and localities' access to the other side. International laws are not directly enforceable by domestic courts unless being incorporated into domestic law. [64] When international norms try to directly reach down to the localities, the former may stumble over rejections from sovereign nations. Meanwhile, it is also difficult for local governments to transcend domestic laws and to direct international affairs. In the United States, for instance, the judicial

---

61 *See, e.g.*, Rodríguez-Pose & Gill, *supra* note 12; Oscar Schachter, The Decline of the Nation-State and its Implications for International Law, 36 Colum. J. Transnat'l L. 7, 17-18 (1998); Robert A. Schapiro, Forward: In the Twilight of the Nation-State: Subnational Constitutions in the New World Order, 39 Rutgers L.J. 801, 804 (2008) ("Cities and states will become increasingly important players on the global stage.").

62 *See, e.g.*, Schachter, *supra* note 61, at 17-18; Hickey, *supra* note 55.

63 Michael Mann, Sources of Social Power 16 (6th ed., 2012).

64 Restatement of Foreign Relations Law: Jurisdiction Treaties §106 DD (4th ed., 2015). *See also* Foster v. Neilson, 27 U.S. (2 Pet.) 253, 314 (1829).

branch had once guaranteed the federal government's almost exclusive dominance in foreign affairs.[65]

Second, both the international community and localities have failed to respect positive norms and values of the other side. The former tends to ignore local power structure and regards domestic distribution of functions as an irrelevant internal matter. Likewise, when localities try to express local wills or exert supra-national influence, they do not always take international norms into consideration and may act at the expense of foreign or international interest. The conflict is severe when the International Court of Justice (ICJ) exerted pressure on the U.S. federal government, in order to improve subnational compliance of the detainee's rights under the Vienna Convention on Consular Relations (the Convention).[66] On the one hand, individual states in the U.S. have been notorious for their violation of the Convention.[67] Subnational breaches tremendously impaired the international commitment to human rights. On the other, ICJ required the U.S. federal government to command subnational actions according to the Convention. When ICJ refused the federal government's argument that federalism "prevented [the latter] from taking meaningful steps to ensure states' compliance with such court orders,"[68] ICJ arguably violated the doctrine of "anti-commandeering" and intruded constitutional local autonomy.[69]

Third, there is a lack of legal personality on the part of the international community and local governments in the legal realm of each other. Commonly known to the international law academia, to its full extent, international legal personality entails international rights and obligations and the "capacity (a) to maintain its rights by bringing international claims; and (b) to be responsible for its breaches

---

[65] *See, e.g.*, Zschernig v. Miller, 389 U.S. 429 (1968); Am. Ins, Ass'n v. Garamendi, 539 U.S. 396 (2003); Crosby v. National Foreign Trade Council, 530 U.S. 363 (2000).

[66] *See, e.g.*, See LaGrand (Ger. v. U.S.), Judgment, 2001 I.C.J. Rep. 466, §128 (June 27); Vienna Convention on Consular Relations (Para. v. U.S.), Judgment, 1998 I.C.J. Rep. 248, §41 (Apr. 9).

[67] *See, e.g.*, Faulder v. Johnson, 81 F.3d 515, 520 (5th Cir. 1996) ("Texas admits that the Vienna Convention was violated."); Medellín v. Dretke, 544 U.S. 660 (2005) (Texas' violation.); Breard v. Netherland, 949 F. Supp. 1255, 1263 (E.D. Va. 1996) ("Virginia's persistent refusal to abide by the Vienna Convention troubles the Court."); People v. Madej, 739 N.E.2d 423 (Ill. 2000) (Illinois' Violation.).

[68] Too Sovereign but Not Sovereign Enough: Are U.S. States Beyond the Reach of the Law of Nations?, 116 Harv. L. Rev. 2654, 2654 (2003).

[69] *Id.* at 2657-60; David Golove, Treaty-Making and the Nation: The Historical Foundations of the Nationalist Conception of the Treaty Power, 98 Mich. L. Rev. 1075 (2000); New York v. United States, 505 U.S. 144 (I992); Printz v. United State, 521 U.S. 898 (1997).

of obligation by being subjected to such claim."[70] But local polities neither enjoy rights and standings empowered to individuals and legal entities under international human rights law,[71] nor possess authorities and procedural entitlements vested upon traditional international authorities.[72] Moreover, localities are not directly liable for their international wrongdoings, for which their sovereign nations are vicariously liable.[73]

Last but not least, even when the gaps between the international community and localities were noticed, they have not been remedied evenly. The international community's legal personality, claims, rights, and standings in relation to local processes have been long neglected.

III Normalizing the Global-Local Interplay

This section critically examines new developments that have rendered localities more visible on the international stage. It then addresses the neglected issue of rights and standings of the international community vis-à-vis local decision-making. This section concludes with a paradigm of Glocal law that accommodates both international and local entities in the cause of global governance.

A Limited Efforts to Globalize Local Players

Optimistic scholars allege that localities have already turned into "independent" international players.[74] To support this claim, Yishai Blank enumerated four "modalities": 1) the international community provides localities with opportunities to participate; 2) localities become

---

[70] James Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law 115 (8th ed. 2012). For less broad definition, *see* James E. Hickey, Jr., The Source of International Legal Personality in the 21st Century, 2 Hofstra L. & Policy Symp. 1, 1 (1997) ("[I]nternational legal personality refers to the rights and duties held by entities under international law.")

[71] *See, e.g.*, Municipal Section of Antilly v. France, App No. 45129/98 (1999) (Denied local authorities' claims to fair hearing.), http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-5648&filename=001-5648.pdf.

[72] For instance, EU member states may institute proceedings before the CJEU to challenge official EU acts. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union article 263, para 2, Oct 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 47.

[73] Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts pt.1, art. 4, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

[74] Yishai Blank, The City and the World, 44 Colum. J. Transnatl. L. 875, 879 (2006); Frug & Barron, *supra* note 4, at 2, 11 (Emphasizing the localities' nature of both subordination and "independence" at the same time.).

the object of international law that begins to regulate local power structure; 3) localities internalize international norms, implementing the latter as their own laws, and engage in transborder affairs as local affairs; and 4) transnational networks and agreements among local governments are mushrooming.[75]

Have localities turned into real international players in terms of law? A further reflection reveals that existing reforms are thin in depth and narrow in scope, notwithstanding their appeal to empower local authorities. Indeed, the UN and other international organizations provide opportunities for localities to be heard in supranational processes.[76] But these are far from formal rights. International organizations are not obliged to deliberate on local proposals when making decisions, nor do they vest standings to local entities so the latter can establish a case before international judges upon rights violation or procedural defects.

Indeed, international documents, like the UN-Habitat agendas,[77] explicitly commits to devolution. Nonetheless, institutional or procedural reforms are not radical enough to consolidate this commitment. Domestic power distribution used to be a merely *internal* question left exclusively to sovereign nations. When international lawmakers finally take it as an appropriate object to address, they recharacterize the nature of this issue. The transform, however, happens only in international legislations. International courts and tribunals still disregard internal law when judging disputes. Even if the domestic power structure is in question, as the case in *Metalclad v. United Mexican States*,[78] the tribunal panel is still suspicious of the relevance of the principle of decentralization. International courts and tribunals always refuse to weigh in and determine power distribution between public authorities at different levels.[79]

---

[75] Blank, *supra* note 74, at 899-932; *see also*, Yishai Blank, Localism in the New Global Legal Order, 47 Harv. Intl. L.J. 263, 265-69 (2006).

[76] For instance, the UN provides certain venues for local engagement. In 2009, cities obtained observer status at the UN Framework Convention on Climate Change negotiations. In 2000, the UN established the first formal advisory body of local governments, Advisory Committee of Local Authorities, which "would serve the purpose of strengthening the dialogue of the UN System with local authorities." https://www.uclg.org/sites/default/files/what_local_and_regional_governments_bring_to_the_global_table.pdf.

[77] In 2016, UN Habitat II pressed member states to "ensure effective decentralization and strengthening of local authorities." Habitat II, para 180.

[78] 40 I.L.M. 36 (2001).

[79] Danderyds Kommun v. Sweden, Appl. no. 52559/99 (ECtHR, 2001) ("[A] conflict between a central State organ and a municipality is rather a conflict of jurisdiction which is not for the Court to solve.").

The theoretical reason for the non-justiciability of this issue is twofold. As noticed, most supranational authorities may still perceive domestic power structure as an *internal* issue outside the jurisdiction of international law. This argument seems ossified, given international legislations such as UN-Habitat agendas have already pierced the veil of sovereign nations and directly participated in the configuration of local power. Thus it is no longer an issue without international bearing. A more delicate factor might be that power distribution is a problem of democratic, political, and pragmatic nature, and should be determined by legislative and executive institutions that represent popular wills.[80] This idea has already been challenged by scholars who argue for the necessity of judicial review to enhance democracy from both substantive and procedural aspect.[81] For instance, when localities have no representatives in the international political process, it is judicial review that may reinforce representation and participation for political outsiders like local communities, preventing abuse of "the ground rules of democracy."[82]

There remains the problem of practicability for international courts or tribunals to review domestic power allocation. Compared with domestic courts, current international fora are more "specialized."[83] They could "overemphasize the value central to their legal regime, and accordingly to evaluate cases in a biased manner."[84] A case in point is tribunal panels established under NAFTA. These panels may prioritize investor's economic interest over political concern of local self-rule and environmental protection. In *Metalclad*, the NAFTA tribunal panel decided that investors were not treated fairly, as Mexican law was unclear as to which level of government should decide the permission

---

[80] Similar problem happens to domestic judicial review of power allocation. *See, e.g.,* Jesse Choper, The Scope of National Power Vis-à-Vis the States: The Dispensability of Judicial Review, 86 Yale L.J. 1552, 1554-1557 (1977); Kathryn Abrams, On Reading and Using the Tenth Amendment, 93 Yale L.J. 723, 729 (1984).

[81] *See, e.g.*, Alexander Bickel, The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics (1962); Jesse Choper, Judicial Review and the National Political Process (1980); John Ely, Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review 103 (1980).

[82] Ely, *supra* note 81, at 103; Richard Pildes also contended the function of judicial review to preserve democracy. Richard Pildes, The Constitutionalization of Democratic Politics, 118 Harv. L. Rev. 29, 154 (2004).

[83] Benedikt Pirker, *Democracy and Distrust in International Law*, *in* Deference in International Courts and Tribunals: Standard of Review and Margin of Appreciation 58, 67 (Lukasz Gruszczynski & Wouter Werner eds., 2014).

[84] *Id.*

of waste facility. In other words, the panel gave no deference to local discretion on this issue.[85]

However, the tribunal panel might have thought otherwise if the tribunal system encouraged it to consider the larger picture: the question of waste management in Metalclad was not a pure investment issue, but a problem intensified by development and urbanization. As such, the UN Habitat's commitment to decentralization, in particular in land management, could have kicked in. Likewise, had the Mexican government realized the international appeal to decentralization, it could have defended local discretion by claiming that inaction at the national level was not tolerating of local wrongdoing, but acquiescing in local authority and encouraging devolution in accordance with international agendas. Interestingly, two decades after Metalclad, the New Urban Agenda of 2016 especially recommends decentralization in decision-making on waste disposal.[86]

B Agenda to Localize the International Community: Rights and Standings of the International Community vis-à-vis Local Decisions

Scholars and practitioners have failed to treat the international community and localities equally when they make the first attempt to combat exceptionalism and normalize the interplay in between. For instance, when advocating local governments' procedural rights to participate in supranational proceeding, academia and practice have neglected the similar procedural claim of the international community to take part in local politics. Commentators and officials always start with the presumption that the international authority sits in the center and local governments on the periphery. Therefore, in the spotlight are questions like how localities get to respond to the flux and change of globalization, how they participate in international discourse, and the need of empowering local governments in the global scenario.[87] In contrast, similar needs of the international community have been

[85] *Supra* note 78.

[86] U.N. Conf. on Hous. & Suatainable Urb. Dev., HABITAT III, New Urban Agenda: Draft Outcome Document for Adoption in Quito 2, para. 122 (Sept. 10, 2016), available at: https://www2.habitat3.org/bitcache/97ced11dcecef85d41f74043195e5472836f6291?vid=588897&disposition=inline&op=view [https://perma.cc/V33R-FTUJ].

[87] *See, e.g.*, Robin Hambleton et al., *Globalism and Local Democracy*, *in* Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America, *supra* note 5, at 1.

largely neglected. A holistic framework may prompt us to recognize the similar necessity for the international community to participate in local decisions. It may also require us to grant rights and standings upon international institutions as what has been advocated for the local.

A novel locality-centered account like this may worry sovereign nations, as it could be intervening their internal affairs. Besides the political concern over sovereignty, several theoretical grounds may further explain why scholars and practitioners have overlooked the international community's legal rights vis-à-vis local decisions. A critical reflection, nevertheless, casts doubt on the soundness of these grounds. To begin with, one of the potential reasons why the international community is not involved in local proceedings could be that international interests are already preserved in the current legal hierarchy. In "any consideration of interactions across spatial scales," global forces have traditionally been considered "the most powerful."[88] The same rationale seemingly applies to international law—once treaties and covenants are approved and incorporated, they become part of domestic law and preempt local ordinances. To this extent, some may argue that the international community is more powerful than local entities and thus needs less protection.

However, such a conclusion misses several significant facts and wears thin. Decisions made by supranational institutions bind localities only under limited circumstances. Generally speaking, domestic courts cannot directly apply international norms where incorporation, consent, or custom is absent. The common practice is that with ratification may come a series of "reservations, understandings, and declarations" that prevent international norms from being directly applied to local actions.[89] At the same time, each level of government is "relatively autonomous from the others, global forces [may be] resisted as they penetrate downwards" instead of being "materialized" unconditionally. [90] If international authorities are more powerful than localities, the latter should have simply been "overcome," instead of reversely "mediat[ing]," international commands.[91] The world gets flattened as opposed to being still hierarchical. In a word, local governments are not necessarily less powerful than international authorities.

---

88 Beauregard, *supra* note 23, at 238.

89 Eric Chung, The Judicial Enforceability and Legal Effects of Treaty Reservations, Understandings, and Declarations, 126 Yale L.J. 170 (2016).

90 Beauregard, *supra* note 23, at 234-35.

91 *Id*. at 241.

The second reason to refuse participation of supranational entities is the problem of accountability and liability. Local officials are not elected by the international community and thus do not have to be accountable to the latter. Meanwhile, localities face no threat of lawsuits at the international level, as they have no standing to be sued before international courts and tribunals. But as the influence of localities increases, the spillover of local decisions and the problem of collective action may necessitate intervention from outside, including that from the international level.[92] Additionally, directly liability upon localities helps these grassroots policymakers to build credibility, a key element in global governance.

Highly related to the issue of accountability is a doctrinal argument of the limited scope of the social contract. Domestic local government law is not only part of the constitutional order, but a commitment to local communities. It has the characteristic of a social contract and only members of the contract should be protected by it. Such a "[m]embership approach in essence replace[d] the concept of natural rights with a theory of positive rights arising from the contract."[93] Accordingly, constituents of the international community shall be differentiated from local communities, as they are predominantly aliens who are "outsiders" to the local compact,[94] and are not protected by local laws. Nevertheless, contemporary concern over cooperation, externality, human rights, together with the suggestion of a "global social contract,"[95] have greatly diluted the original requirement of social membership for certain interest to be protected.

The analysis above disputes three rationales that purport to deprive the international community of due claims of right. Also mentioned are good reasons to keep local politics open to international stakeholders in a fair and sensible way. Besides theoretical evidence, the idea of the international community's rights in domestic processes is not without any empirical support. In the U.S., certain federal-law-required institutions

---

92 Mattias Kumm, The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis, 15 Eur. J. Int'l L. 907, 922 (2004).

93 Sarah H. Cleveland, Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories, and the Nineteenth Century Origins of Plenary Power over Foreign Affairs, 81 Tex. L. Rev. 1, 20 (2002).

94 *Id.* at 97.

95 Baogang He & Hannah Murphy, Global Social Justice at the WTO? The Role of NGOs in Constructing Global Social Contracts, 83 Int'l Affairs 707 (2007); Nicholas Onuf, *Forward to* The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses, xiii (Mary Pettenger ed., 2007); Jeff Faux, The Global Class War: How America's Bipartisan Elite Lost Our Future – and What It Will Take to Win It Back, 236-37 (2006).

regarding ocean resource management can, where appropriate, include international representatives as nonvoting participants.[96] This practice suggests that supranational interest can also be represented in domestic processes. More importantly, as early as 2001, a Texas senator proposed a bill regarding the membership on a local public decision-making body, the Metropolitan Planning Organization. The bill urged the U.S. Congress to recognize the stake of foreign countries, and the need to include foreign representatives in the local policy-making process.[97] Though the bill failed to pass the Texas House of Representatives, it points out a completely new perspective for us to reconsider the local-global relations.

C A New Paradigm of Glocal Law

The global and the local community have been interacting thoroughly. The interaction generates a new scale to be studied by a single analytical framework. Such a framework is still missing in the area of law. In light of the above review and analysis, this paper proposes a single, holistic, and coherent system of Glocal law to normalize the interaction between the international authorities and local polities. To "normalize" indicates that both international law and local legal system shall recognize as relevant and valid otherwise "deviant" norms and practices of the other.[98] To be specific, the Glocal law requires the international community and local governments be granted appropriate powers, rights, and standings in the legislative, administrative, and judicial proceedings of the other, such as the right to representation, the right to hearings, and the standing to sue and to be sued, etc. Beyond empowering and recognizing marginalized actors and rules, normalization also helps to "contentious[ly] regulat[e]" the interaction in that Glocal law aspires to establish criteria for judging the accordance of certain local and international actions with the new paradigm.[99]

Facing the escalating local-global interaction, Helmut P. Aust urges international law to fulfill two functions: recognition and

---

[96] Oceans Conservation, Education, and National Strategy for the 21st Century Act, H.R. 2939, 109th Cong. §401.

[97] SCR 5, 2011 Legi. Sess. 77 (R) (as passed by Texas Senate, Mar 22, 2001), available at: https://capitol.texas.gov/BillLookup/Text.aspx?LegSess=77R&Bill=SCR5.

[98] Noé Cornago, *On the Normalization of Sub-State Diplomacy*, *in* Regional Sub-State Diplomacy Today 11, 14 (David Criekemans ed., 2010).

[99] *Id.* at 15.

contestation.[100] Recognition means that current international legal framework should embrace the openness of international law to new development while without "giving up on the requirement of formal criteria to distinguish between law and non-law."[101] Contestation denotes the rise of localities must be subject to rational critics.[102] Aust's definition of recognition resonates with the notion of normalization in this paper in their emphasis on formality. The disparity is that when Aust places greater weight on the formality of substantive law, this paper stresses the formality of procedural rights and standings to guarantee effective participation. Moreover, recognition is not a one-way tunnel which only enables the international community to examine the localities' *actorhood* in supranational matters. Local authorities shall also process certain authority to challenge the role of the international community in determining local issues. By the same token, when localities argue for rights of participation in supranational decisions, they shall also consider opening local process to international entities.

Such formal mechanism of Glocal law may conflict with the increasingly popular theory of (urban) regime.[103] Regime theory emphasizes informal process and informal cooperation amongst all kinds of institutions and individuals. Informal mechanism and cooperation may partially alleviate the hostility between the international community and localities; informal approaches may also lower the cost of global-local transaction and communication. But they fail to fill the legal vacuum. In informal mechanisms, neither side has an effective legal venue to express their opinion. On the contrary, the formal mechanism of Glocal law forces the two sides to conduct meaningful conversations, to deliberate the principles and values cherished by the other side, and to be responsible for their own violations. If one considers that international decisions are not democratic enough due to its lack of grassroots opinions, the Glocal law adds a local voice to these decisions. When parochial localities attempt to act at the expense of the global community, the Glocal law frustrates this tendency by inviting international representatives to local processes.

---

[100] Helmut Philipp Aust, Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law, 26 Eur. J. Intl. L. 255, 260-61 (2015).

[101] *Id.* at 273.

[102] *Id.* at 275.

[103] *See, e.g.*, Karen Mossberger & Gerry Stoker, The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization, 36 Urb. Aff. Rev. 810 (2001).

Conclusion

After examining the exceptionalism prevalent in the legal system, this paper urges both academia and practice to normalize the interplay between the international community and local governments. This paper confines its job to criticizing existing theories and practices, and to introducing the topic of normalization. It does not provide a complete and systematic plan for the institutional design of Glocal law, which is to be explored by future studies.

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

FEI, Na. The Glocal Law: Globalizing the Local and Localizing the Globe. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 471-490. ISBN 978-85-450-0705-0.

URBAN LAW AND AUTOIMMUNE INSTITUTIONALISM IN THREE LATIN AMERICAN CITIES

Diego Isaías Peña Porras

Introduction

Urbanization, understood as the process by which societies have turned cities into their main centers of habitation, production and exchange, became the dominant phenomenon in Latin America in the second half of the 20th Century. Two phenomena characterized the course of that century. First, a sustained increase in population rates, caused by the fall in mortality, and second, the concentration of inhabitants in cities as a result of the demographic growth and the migratory flows of impoverished and landless rural inhabitants into the cities and the increase of industrialization (Gilbert, 1994).

The population of large urban cities multiplied by a factor of 10 between 1900 and the beginning of the 21st century – from 60 million in 1900 to approximately 588 million in 2010 (García Zarza 1995, UN HABITAT 2012). Just in the period between 1965 and 1992, the urban Latin American population increased by 161%. (García Zarza, 1995, Jaramillo & Cuervo, 1993).

These phenomena manifested markedly in some cities. For this presentation, I will focus on three of them: São Paulo (Brazil), Santiago de Chile (Chile) and Bogotá (Colombia). In addition to dramatic urbanisation, these cities share, a set of special characteristics. First, they are the main enclaves of the capital and global connection cores in each of their countries. Second, they have a force of attraction that has led them to become the largest metropolitan centers in each of their

countries. And third, they are highly segregated cities. (DUREAU and SALAS VANEGAS 2010: 200, ORTIZ and ESCOLANO 2006).

Considering that outlook, I would like to analyse in each of these contexts the configuration of urban law and its relationship with the political-administrative structure because these them provide the principal mechanism for the public to respond to urban development problems. I will describe the main features of the chosen countries in terms of urban regulation and then examine some features of the political-administrative structure that is responsible for the formulation and application of urban systems. Finally, I will reflect on the connections between one field and another, to stimulate a discussion about this issue.

My objective with this analysis is to offer an initial hypothesis. I argue that our political-administrative structures present features of what I call 'institutional autoimmunity'. This means that rather than produce cohesiveness, balance and inclusive and sustainable urban policy, the legal, political and bureaucratic system in the Latin American cities I study produces frequently conflict and bureaucratic inertia, which prevent a more effective application of political, legal and social instruments necessary to reverse the expansive and segregationist tendency of our cities.

1 One Region: Different Urban Systems

Despite the relative uniformity in the main features of our urban phenomena, our urban systems, which take legal form through their urban law, have important differences. This makes it difficult to speak about a 'Latin American' Urban Law.

These systems, depending on each country and even each city, can mean an intense participation of public entities in the definition of property rights through the planning, management and control of land use, or can imply a much smaller intervention that leaves its distribution to market forces. I call these urban dense models and urban light models.

The existence of dense and light models is determined, firstly, by the foundations and objectives that arise from the constitutional and legal framework in our region. Countries like Brazil and Colombia, that have ambitious goals in terms of social and economic equity, have tended to configure dense urban models. Countries like Chile, where social objectives are more modest, tend to configure lighter ones.

The emergence of dense urban models has to do with the new constitutional movement that emerged in Latin America since the 80's.

There were strong constitutional changes that implied a shift towards the configuration of States of Law with high social aspirations. This was the case of Brazil, Chile and Colombia, although they had different emphases and characteristics. Chile reformed its Constitution in 1980, still under the dictatorship of Augusto Pinochet and introduced more substantial changes in 1989 under the Concertation Government. Brazil issued its new Constitution in 1988 after a prolonged period of dictatorship, and Colombia approved a new Constitution in 1991 in the context of a negotiation process with insurgent groups.

The constitutional changes were similar in Brazil and Colombia. In both cases, there was a substantial expansion of social and economic rights within which the property and urban issues gained importance. The case of Brazil was more significant because social mobilization was the impetus for the approbation of explicit articles on urban development into the Constitution.

In Colombia we did not have a similar social movement, but the participation of sectors with social consciousness in the National Constituent Assembly led to the inclusion into the constitution of some articles that implied important steps in the same direction. Of the three nations studied, Chile was the country with the least change in this regard. It did not incorporate in its constitutional articles references to the urban phenomenon and it was rather timid in its social aspirations.

These differences in constitutional frameworks, underlined the characteristics of each urban system. The Brazilian and Colombian versions have moved towards a more robust and complicated forms with novel and complex legal developments. The Brazilian could be considered more ambitious because it incorporated many broad-spectrum principles and objectives, beginning with the declaration of the Right to the City. Colombia did not explicitly provide for this right. However, it adopted equally ambitious principles such as the equitable distribution of burdens and benefits.

In contrast, Chile did not introduce substantial reforms in its urban legislation. The Constitution recognizes the social function of property without making explicit reference to the city. The General Law of Urbanism and Constructions, issued in 1975 during the period of the dictatorship, continued to be governed by a model that recognized the social function of property but did not establish elements of equitable distribution of the urban territory.

The density in the principles and objectives present in the Brazilian and Colombian legal system had effects on the configuration of planning and management of land mechanisms. What can be considered the

basis of it, it is essentially the same and does not differ from the Chilean one. All of them have planning instruments that imply a first step in the delimitation of property rights. In addition, they contain rules that govern the occupation process of the territory.

However, in addition to this, the Brazilian and Colombian models introduce different types of instruments. In Brazil, compulsory parcelling and building was established to force the use of land according to its social function; consortium operations were introduced to promote integrated actions over land supported by the resources produced by the same operation; Special Zones of Social Interest (ZEIS) were designed to guarantee land for social housing and "otorga onerosa" was created to capture surplus and promote a more equitable distribution of benefits. In Colombia, we have similar mechanisms such as the Declaration of Priority Development and Construction which is very similar to the compulsory parcelling and building, the obligatory percentage of land to be used for social housing, the partial plans – similar to the consortium operations – and the participation in surplus value tax.

The Chilean case is completely different in this matter since it does not have any instrument of pressure for land use, nor contemplate mechanisms of equitable distribution of benefits and burdens generated by urban dynamics and does not have any means of capture of value.

The dense model seems to be more appropriate to reverse the deficiencies of the urban development in the region. However, this assessment contrasts with the urban reality of the cities. Over the years it has not been possible to substantially transform their negative features. In fact, the cities mentioned here as holders of dense models, São Paulo and Bogotá, present higher levels of informality than those of Santiago.

Part of the explanation of the difference in the urban reality of these cities and their urban models is, per my hypothesis, an institutional aspect related to the legal and political-administrative structure of urban policy. The judgment about the opportunity of a dense or light urban model in Latin America must, in my opinion, first go through a study of this issue.

2 The Political-Administrative Structure: Its Role in Urban Development

Urban law and urban policy in general, in dense and light models, is usually applied by a group of people, organizations and procedures whose legal framework is not only the urban law. The

political-administrative structure is governed as well by a set of specific rules – administrative law and part of constitutional law-.

This being so, it is not possible to understand the behaviour of urban systems without analysing the foundations, structures and actions of their political-administrative systems. This reasoning involves understanding how the people and organizations who define the contours of land ownership act and analysing whether the motives that determine their behaviour are coordinated with the desirable results of urban policy.

From the organizational neo-institutionalism, a current of thought that analyses institutions from a sociological perspective, this reflection must start from the fact that people within their organizations (judges within their magistracies, legislators in the chambers, bureaucrats in the interior of public administrations) operate under dominant restraints of their own environment. These agents behave within the logic of the appropriate, making calculations from the comparison of their peers and deciding based on the expectation of their immediate surroundings (WALTER W. POWELL, 1981).

Identifying exactly what are the determinants of legal and political-administrative action is a difficult task because the behaviour of organizations and individuals is governed by a large scale of formal and informal factors. A first step on that path, however, is in my opinion digging into formal rules and structures the level of coherence or contradiction of the message transmitted to the agents of the system, and the effects that this may have on the application of areas such as urban law.

Exploring the bases of political administrative systems in the three contexts mentioned above it is possible to find a common line in the principles that guide their public institutions. The legality and division of powers principles, inheritance of the western legal tradition and paradigm of the imaginary of lawyers and public administrators.

The principle of legality assumes administrative bodies must operate in certain restrictive fields determined by rules produced by political bodies, its work is to execute general rules. This feature has also relation to the principle of the Separation of Power. This is the separation of the functions of public power among bodies in charge of issuing laws, the legislature; officials of a more technical nature responsible for the execution of such laws, and other bodies, charged with the administration of justice. In addition, the distribution of public power involves a criterion of territoriality based on the presence of national, sub-national and municipal bodies.

The distribution of both functional and territorial public power, together with the configuration of the legal structure based on the legality principle, can produce a strong, effective and cohesive political-administrative body or, on the contrary, can result in a crowded model of contradictions and blockages. This is what I call institutional auto-immunitarism: the phenomenon by which an organic structure, that formally has some virtuous objectives, ends up developing blocking activities that undermine any progressive or socially worthwhile structure and change.

Unfortunately, space does not allow for greater detail in the description of this point. However, I would like to describe two examples of this manifestation.

2.1 Municipalization Vs Metropolisation: The Collision Between Territorial Entities with Equal Level of Autonomy

The first example I would like to present has to do with the institutional framework that gives basis to the delimitation of property rights thought urban planning. In the three cities mentioned, the main decision in the matter is attributed to collegiate bodies popularly elected at the municipal level. Thus, in the case of São Paulo, the approval of the Strategic Master Plan by law corresponds to the Municipal Assembly; in Santiago, this work is carried out by the Municipal Council (in municipal districts much smaller than those of Bogotá and São Paulo) through a municipal agreement, and in the case of Bogotá, by the City Council through a district agreement as well.

The municipal emphasis of the main planning instruments, added to the fact that these are considered a function reserved to collegiate elected bodies, generates a first level of problems and a manifestation of autoimmunitarism. As I have explained, our cities adopted a metropolitan dimension from the second decade of the last century. This dimension contrasts with the municipal emphasis that prevailed in the process of constitutional change during the 1990s, that attributed to the municipalities a central and autonomous role in the administration of public affairs. This circumstance implied the granting of important faculties for these territorial levels, but also the neglect of a necessary inter-municipal institutional framework adjusted to our metropolitan realities.

In the case of São Paulo, the metropolitan area with legal recognition but weak institutional framework is insufficient to structure the territory in an integral and equitable way. In relation to Bogota, this situation is more problematic because there is not even a legal recognition of the metropolitan phenomenon. This condition leads in both contexts to the fact that coordination in terms of territorial ordering for equity purposes, less segregation, not speculation, among others, depends on the coordination of authorities of different municipalities. This coordination is seriously affected by the fact that the power of regulation of land uses corresponds to political corporations composed by people that owe their designation to the vote of a relatively small sector of population of their municipality and nothing to the electorate of the neighbouring municipality.

The differentiated application of land planning and management instruments among closely related municipalities produces effects contrary to the objectives of equitable and sustainable distribution of the territory. Thus, to give the example of Bogotá, while some governments of the city have tried to achieve a compact model based on the application of the instruments mentioned before, municipalities of the border carry out policies of expansion without any concern for land speculation.

The case of Santiago is different but not much better. The city of Santiago, Gran Santiago, is made up of about 34 communes. It is an area that, as in the case of Bogotá, does not have legal recognition. However, it is within the Metropolitan Region of Santiago, a larger territorial area that does have legal recognition. In the regional framework, there is a set of authorities with territorial planning competences. Until very recent times, the formulation of regional urban plans corresponded to an entity belonging to the national level, the Ministry of Housing and Urban Development and its approval to the Regional Council, a collegiate entity elected since 2003 by popular election.

The difference of this system with those of São Paulo and Bogotá is that the provisions of these regional plans in Chile prevails over the municipal plans. In fact, their contents automatically become part of those. This condition facilitates metropolitan planning and a more general and structural vision of the territory. However, it is a feature that operates simultaneously with another that hinders comprehensive planning. The communes, governed in Santiago by the municipal governments, are more or less the size of the sub-prefectures of São Paulo and the localities of Bogotá. Each of them has a mayor and a municipal council, and each one approves its own regulatory plan. That plan must pass through the approval of the regional government and the Ministerial

Secretariats. There is, therefore, a multiplicity of small regulatory plans that are difficult to coordinate with each other but with the possibility of articulation in the regional framework.

2.2 The Overestimated Importance of Collective Representative Institutions

Another element representative of what I have called institutional autoimmunity has to do with the way in which the principle of legality in urban matters is materialized. This principle is based on the idea that the rules that govern the community must come first from a representative political body. The administrative institutions in charge of the execution of these mandates are considered simple technical means.

This idea has led to require that a large part of the decisions regarding territorial organization should be attributed to collegiate bodies of democratic representation. The justification behind this is reasonable in a democracy. However, this assumption in the extreme sometimes leads to situations that prevent a more fluid development of the democratic principles that govern the systems. The clearest example in this matter seems to be São Paulo. Apart from the fact that its master plan must be approved by the Municipal Chamber, its legal order requires the approval by the same corporation of other instruments such as the consortium operations. The case of Bogotá is similar insofar as instruments such as the declaration of development and priority construction also require the intermediation of the City Council, but it differs in some sense because the instruments of planning and management, such as the partial plans, are approved by the mayor.

The necessary intermediation of collegiate representative bodies in urban planning has an ideological foundation of long tradition. However, I would argue that neither guarantees truly representative instruments of social interests in the territory, nor contributes to the effective application of basic principles established from the constitution and the law. The deliberation in areas of popular representation in our countries has more to do with a political confrontation model, characterized by clientelist and corrupt practices, than with authentic spaces of discussion about citizen interests. To that extent, it does not guarantee a truly democratic space, but also implies the adoption of long periods of discussion and political negotiation that contrast with the speed of informal urban pressure and with the long times taken by the execution of urbanization and construction actions.

This general feature leads to other characteristic that has an autoimmune effect. The delay in the approval of valuable instruments for the development of a more equitable territory policy runs in time against the rhythms of change of the administrative authorities and the periods of government. When an instrument has reached its ideal normative inclusion, a law in the case of São Paulo or an Agreement in the case of Bogotá, it has run a prolonged part of the periods of government. When it starts its application and it is intended to move towards its implementation, it collides with the culmination of periods of government and moments of institutional change that obstruct the continuity of the processes. The rotation of personnel in decision-making bodies and the presence of multiple sections within the same entity make the situation worse.

This circumstance, again, has more negative effects on dense models such as São Paulo and Bogotá than on light models as Santiago. The reason is natural, if there are no land management instruments, there is no place for a conflict in its application. Urban policy in cases like Santiago is limited to accepting the route proposed by the market, which implies less institutional effort. Although representative intermediation is required for regulatory plans and they have many problems, the blockages that are caused have no effect on the impossibility of applying instruments that simply do not exist. I am not saying that it is a better model. It is more coherent but has a big problem it is explicitly inequitable.

3 Final Reflections

To conclude I would like to present the following basic ideas. First, the creation of dense urban models is an achievement that has the potential to change the course of the expansive and segregationist urban development of large Latin American metropolises. Second, the configuration of models of this nature implies a greater participation of political-administrative institutions in the territorial dynamics and consequently in the land market. This implies a reformulation of the way in which it has been tried to materialize long-established principles in administrative-constitutional law such as the principle of legality and the principle of division of powers. Third, countries such as Chile, which have lighter urban systems, face a paradoxical condition. The absence of land management instruments makes less visible the deficiencies of the political and administrative system because the most part of urban activity is left to the initiative of the private sector. However, this absence

implies the incapacity of the system to establish a less segregated and more inclusive city model.

Consequently, and finally, behind the possibility of reversing the expansionist and segregated tendency of our urban systems, a broad discussion must be suggested about who and how should organize this task. Our political-administrative structures have been based on fundamental pillars that require a new vision and approach. It seems necessary now, for the benefit of the objectives set by our most ambitious urban systems and the new global trends, to think about new alternative institutions oriented to the achievement of more sustainable and equitable urban models.

References

DUREAU, F. & Salas Vanegas, A. (2010). Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá. En S. Jaramillo (Ed.), Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades. Bogotá: Olacchi.

GARCÍA ZARZA, E. (1995). Las ciudades iberoamericanas. Análisis de algunas características geográficas. Revista Espacio y Desarrollo, 7.

GILBERT, A. (1994). The Latin American City. London: LAB.

JARAMILLO, S. & Cuervo, L. M. (1993). Urbanización latinoamericana: nuevas perspectivas. Bogotá: Escala.

ORTIZ, J. & ESCOLANO, S. (2006). Crecimiento periférico del Gran Santiago. ¿Hacia la desconcentración funcional de la ciudad? En H. Capel & R. Hidalgo (Eds.), Construyendo la ciudad del siglo XXI. Retos y perspectivas urbanas en España y Chile. Universidad Católica de Chile.

UN HABITAT. (2012). State of Latin American and Caribbean cities. Recuperado a partir de http://unhabitat.org/books/state-of-latin-american-and-caribbean-cities-2/.

WALTER W. POWELL, P. J. D. (1981). The New Institutionalism in Organizational Analysis. University Of Chicago Press.

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

PORRAS, Diego Isaías Peña. Urban law and autoimmune institutionalism in three latin american cities. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado*: artigos selecionados/ *Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 491-500. ISBN 978-85-450-0705-0.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Advogada. Graduada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre e Doutora em Direito do Estado, com ênfase em Direito Urbanístico, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Administrativo Contemporâneo. Coordenadora do Programa de Extensão MackCidade: Direito e Espaço Urbano.

Geeta Tewari
Diretora Associada do Centro de Direito Urbano da Faculdade de Direito da Universidade *Fordham*. Obteve seu BA (*Bachelor of Arts*) em Governo pela Universidade Cornell (NY), seu JD (*Juris Doctor*) pela Faculdade de Direito da Universidade *Fordhan* (NY) e seu MFA (*Master of Fine Arts*) em Redação pela Faculdade de Artes da Universidade de Columbia, na cidade de Nova York (NY). Advogou para o Departamento Jurídico da Cidade de Nova York e também no Gabinete do Procurador-Geral em Washington D.C. em casos envolvendo interesse público.

Lilian Pires is a lawyer. She graduated in Law from Mackenzie Presbyterian University, and earned her Master and PhD in State Law, with emphasis in Urban Law, from the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP). She is a professor of Administrative Law at Mackenzie Presbyterian University (MPU) Law School. She is currently President of the Urban Law Commission of the Brazilian Bar Association - São Paulo Section. She is member of the Research Group on Contemporary Administrative Law, and also coordinator of the Extension Program MackCidade: law and urban space.

Geeta Tewari serves as Associate Director of the Urban Law Center at Fordham Law School. She earned her BA in Government from Cornell University, her JD from Fordham Law School, and her MFA in Writing from Columbia University School of Arts. She has practiced public interest law for the New York City Law Department and the Washington D.C. Office of the Attorney General.

Adriano Palharini de Araújo
Estudante de Biologia na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Ele pretende se tornar professor de biologia e pesquisar na área de educação ambiental.

André Simionato Castro
Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP).

Antônio Cecílio Moreira Pires
Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Chefe do Núcleo Temático de Direito Público e Coordenador Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atualmente é Professor de Direito Administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Professor convidado da Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC), da Universidade Federal de Mato Grosso, e do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do COGEAE da PUC/SP. Integrante do MackCidade: direito urbanístico e centro ambiental. Advogado e consultor jurídico em São Paulo.

Beatriz Sakuma Narita
Advogada e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Claudia Elias Valente
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP.

Debora Sotto
Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (1998). Mestre em Direito do Estado – Direito Tributário pela PUC-SP (2005). Mestre Profissional em Direito Internacional do Meio Ambiente pela Universidade de Limoges (2011). Doutora em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2015). Procuradora do Município de São Paulo (desde 2003). Pesquisadora de Pós Doc da USP, no Instituto de Estudos Avançados – Programa Cidades Globais (desde 2019).

Estéfani Nuñes Perez Soares
Formada em Ciências Biológicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com trabalho final em *Sustentabilidade em Eventos no Brasil*. Experiências acadêmicas: apresentou pesquisa de iniciação científica de aracnídeos, é líder

da Empresa de Biologia Júnior denominada "Quali Jr", participou do comitê organizador da Semana Acadêmica de Biologia e foi monitora das disciplinas de Botânica e Ecologia Animal.

Gabriel Antonio Silveira Mantelli
Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), contemplado com bolsa da CAPES/PROSUP. Graduado em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Foi pesquisador visitante na Kent Law School (University of Kent, Inglaterra). Atualmente, é pesquisador no Núcleo de Direito Global e Desenvolvimento da FGV Direito SP.

Giulia da Matta Nigro
Especialista em gastronomia e tem MBA em administração de restaurantes, ambos da Universidade Anhembi Morumbi. É estudante de Biologia na Universidade Presbiteriana Mackenzie

He Nem Kim Seo
Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo (USP), Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é Diretor da Divisão Técnica do Sistema de Informações de Zoneamento do Departamento Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Cidade de São Paulo, trabalhou no Plano Diretor do Novo São Paulo e na Lei de Zoneamento. Integrante do MackCidade:direito e espaço urbano.

Igor Baden Powell Mendes Rosa
Mestrando em Planejamento Urbano pela Universidade de Columbia em Nova York (GSSAP). Bacharel em Direito (Concentração em Direito e Desenvolvimento: Infraestrutura, Sustentabilidade e Políticas Públicas) pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro fundador do MackCidade: Núcleo de Direito e Espaço Urbano. Pesquisador nas áreas de Direito e Infraestrutura e Direito Urbanístico; Advogado atuante na área de Direito Aeronáutico.

Isabela Coleto
Formada em Contabilidade pela Universidade de São Paulo e em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Ela tem uma forte paixão pelo conceito de desenvolvimento sustentável e pela interdisciplinaridade que o cerca, e espera trazer ideias valiosas para a construção e evolução de tal conceito.

Julia de Moraes Almeida
Mestranda em criminologia na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), com período de intercâmbio na Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Frequenta a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP)

como aluna da Pós-Graduação. É aluna do programa *Partenariat International Triangulaire d'Enseignement Supérieur* (PITES), parceria FDUSP – Université de Lyon, restando como aluna de graduação da instituição francesa. Exerce cargo de Técnica na Câmara de Compensação Ambiental na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura do Município de São Paulo.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Doutora e Mestre em Direito Público e Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora de Direito Administrativo, Urbanístico e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Assessora Jurídica do Governo do Estado de São Paulo e integrante da Comissão de Concessões da Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo. Trabalhou como Procurador-Geral da Fundação Nacional de Assistência ao Estudante (FNDE) e Assessora Jurídica do Ministério dos Transportes. Coordenadora do MackCidade: direito e espaço urbano.

Mariana Mencio
Doutora em Direito Urbanístico pela PUC-SP. Professora na Universidade Federal do ABC.

Pedro C. B. de Paula
Professor de direito econômico na Universidade São Judas Tadeu [licenciado] e do programa de pós-graduação *lato sensu* da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Doutorando e Mestre em Ciências pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Rafael A. F. Zanatta
Doutorando no Instituto de Energia e Meio Ambiente da Universidade de São Paulo. Mestre em Ciências pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. LLM na Universidade de Turim.

Raisa Reis Leão
Mestranda em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Integrante do MackCidade: direito urbanístico e centro ambiental. Participa do Comitê de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo. Advoga em São Paulo na área de infraestrutura, contratos e projetos governamentais. Experiência em licitações, processos administrativos, concessões, improbidade administrativa e lei anticorrupção.

Ricardo Pedro Guazzelli Rosario
Graduado em Ciências Biológicas e em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialização em Direito Ambiental e Gestão da Sustentabilidade

pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre e Doutor em Meio Ambiente e Biodiversidade do Instituto de Botânica de São Paulo da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Professor de Direito Ambiental na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado.

Rodrigo Oliveira Salgado
Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Universidade São Paulo. Professor de Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Victor Kenzo Hirokado
Estudante de direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie e estudante de geografia na Universidade de São Paulo.

Victor Vieira Abecia Vicuña
Graduando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Vinícius Monte Custodio
Mestre em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente pela Universidade de Coimbra. Advogado. Vice-Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/RJ – Subseção Barra da Tijuca.

Yuji Caiani Taniguchi
Especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Orientação em Direito dos EUA – Pré LLM Program, University of California. Bacharel em Geografia pela Universidade de São Paulo.

Adriano Palharini de Araújo
Student of Biology at Mackenzie Presbyterian University. He intends to become a professor of biology and research the area of environmental education.

Alexandra Molitorisová
Research Assistant to Prof. Dr. Ciarán Burke, Friedrich Schiller University Jena, Germany

André Simionato Castro
Master in Law Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP

Antônio Cecílio Moreira Pires
PhD and Master Degree in State Law, from the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC); Head of the Thematic Nucleus of Public Law and Adjunct Coordinator of the School of Law from Mackenzie Presbyterian University; Current Professor of Administrative Law at Mackenzie Presbyterian University and guest lecturer at the Superior School of Constitutional Law – ESDC, from the Federal University of Mato Grosso, and at the Lato-Sensu Postgraduate Course at COGEAE from PUC/SP; Member of Mackcidade: urban law and environment center; Lawyer and legal counsel in Sao Paulo.

Beatriz Sakuma Narita
Lawyer and master student in Political and Economic Law at Mackenzie Presbyterian University.

Ciarán Burke
Professor of International Law, Friedrich Schiller University Jena, Germany.

Claudia Elias Valente
Graduate in Law Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP.

Debora Sotto
PhD on Planning Law at the Pontifical Catholic University of Sao Paulo (2015). Post-Doctorate in progress at the Global Cities Programme of the Institute of Advanced Studies of the University of São Paulo, under the supervision of Prof. Arlindo Philippi Jr (2019). Law Bachelor at the University of Sao Paulo – USP (1998). Master on Public Law – Tax Law at the Pontifical Catholic University of Sao Paulo (2005). Professional Master on International Environmental Law

at the University of Limoges (2011). Public servant, working as a Lawyer to the Municipality of Sao Paulo, Brazil (since 2003).

Diego Isaías Peña Porras
PhD Candidate at the Universidad de los Andes (Colombia), Master in Public Law, Universidad Complutense de Madrid (Spain) and Specialist in Markets and Land Policies in Latin America, Universidad Nacional de Colombia.

Estéfani Nuñes Perez Soares
Graduated in Biological Sciences from Mackenzie Presbyterian University, with a final paper in "Sustainability at Events in Brazil." Academic experiences: she has presented undergraduate research of arachnids, is leader of the Junior Biology Company called "Quali Jr", has participated in the organizing committee of the Academic Week of Biology and was monitor of the disciplines of Botany and Animal Ecology.

Gabriel Antonio Silveira Mantelli
Master of law and development by the Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Law degree by the Universidade de São Paulo (USP). He was visiting researcher at Kent Law School (University of Kent, England). Currently, he is a researcher at the Núcleo de Direito Global e Desenvolvimento of FGV Direito SP (FGV São Paulo Law School).

Giulia da Matta Nigro
Hold a Gastronomy speciality in baking, and has an MBA in restaurant administration, both from Anhembi Morumbi University, is a student of Biology at Mackenzie Presbyterian University.

He Nem Kim Seo
Master in Urban & Regional Planning from University of São Paulo (USP), Bachelor in Law from Mackenzie Presbyterian University (UPM) and Architecture and Urbanism from University of São Paulo (USP). Currently Director of Technical Division of Zoning Information System of Municipal Department of Urban Development (SMDU) from the City of São Paulo, worked at the New São Paulo's Master Plan and Zoning Law. Founding member of MackCidade: Law and Urban.

Igor Baden Powell Mendes Rosa
Columbia GSAPP MS in Urban Planning Candidate; Bachelor in Law (Major: Right and Development: Infrastructure, Sustainability and Public Policy) from Mackenzie Presbyterian University (UPM); Founding member of MackCidade: Law and Urban Space Center; Researcher in the areas of Law and Infrastructure and Urban Law; Lawyer with experience in the area of business litigation, with emphasis on Aviation Law.

Isabela Coleto
Graduated in Accountancy from the University of Sao Paulo and in Law from Mackenzie Presbyterian University. She has a strong passion for the concept of sustainable development and for the interdisciplinarity surrounding it, and she hopes to bring valuable ideas for the construction and evolution of such a concept.

Julia Moraes Almeida
Master student in criminology at the Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Law degree by the Universidade de São Paulo (USP), with exchange period at the Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. She is now attending the Faculdade de Arquitetura e Unibanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) as post-graduate student. She remains as a student of Partenariat International triangulaire program d'Enseignement Supérieur (PITES), partnership FDUSP – Université de Lyon, being a graduate student at the French institution. She holds the position of Technical in Environmental Compensation Board in Green and Environment Secretariat of the São Paulo City Hall.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
PhD and Master in Public & Urban Law from the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP). Currently Professor of Administrative, Urban and Economic Law at Mackenzie Presbyterian University (UPM), Legal Advisor of the State Road Department Government of Sao Paulo and member of the Public-Private Partnerships Committee of the Metropolitan Transport Secretariat of the State of Sao Paulo. Worked as General Attorney of the National Foundation for Student Assistance (FNDE) and Legal Advisor to the Ministry of Transport. Founding member of MackCidade: Law and Urban Space Center.

Mariana Mencio
PHD in Urban Law from PUC-SP and professor at Federal University of ABC.

Na Fei
S.J.D student at Tulane University Law School. Member of New York and Chinese Bars.

Pedro C. B. de Paula
Professor of economic law at the University São Judas Tadeu and of the graduate executive programs at Fundação Getulio Vargas' Law School, São Paulo. PhD Candidate and Master of Science at the University of São Paulo Faculty of Law.

Rafael A. F. Zanatta
PhD Candidate at the Institute of Energy and Environment of the University of São Paulo. Master of Science at the University of São Paulo Faculty of Law. LLM at the University of Turin.

Raisa Reis Leão
Master candidate in Public & Urban Law from Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP). Bachelor in Law from Mackenzie Presbyterian University (UPM). Specialist in Administrative Law from the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP). Member of Mackcidade: urban law and environment center. Part of the Public-Private Partnerships Committee of the Metropolitan Transport Secretariat of the State of Sao Paulo. Advocates in São Paulo in the area of infrastructure, contracts and government projects. Experience in bidding, administrative processes, concessions, administrative improbity and anti-corruption law.

Ricardo Pedro Guazzelli Rosario
Graduated in Biologic Science and in Law from Mackenzie Presbyterian University; holds Specialization in Environmental Law and Management of Sustainability from Pontifical Catholic University of São Paulo; Master of Laws from Mackenzie Presbyterian University; and a Master's and Ph.D. in Environment and Biodiversity from São Paulo Botanic Institute of São Paulo State Secretariat for the Environment. He is Professor of Environmental Law at Mackenzie Presbyterian University, and a lawyer.

Rodrigo Oliveira Salgado
Holds a Ph.D. and a M.Fil. in Economic Law at São Paulo State University. Law professor at Mackenzie Presbyterian University.

Victor Kenzo Hirokado
Is a law student at Mackenzie Presbyterian University and a geography student at University of São Paulo.

Victor Vieira Abecia Vicuña
Undergraduate of Law by Mackenzie Presbyterian University

Vinícius Monte Custodio
Master's Degree in Law, focused in Planning Law and Environmental Law by the University of Coimbra. Lawyer. Vice-president and cofounder of the Planning Law Commission at the Order of Attorneys of Brazil – Rio de Janeiro Section – Barra da Tijuca Subsection.

Yuji Caiani Taniguchi
Attending Specialization in Environmental Law, Pontifical Catholic University of São Paulo; Bachelor in Law, Mackenzie Presbyterian University; Orientation in U.S. Law – Pre LLM Program, University of California; Bachelor in Geography, University of São Paulo.

ISBN 978-85-450-0705-0



CÓDIGO: 10001643