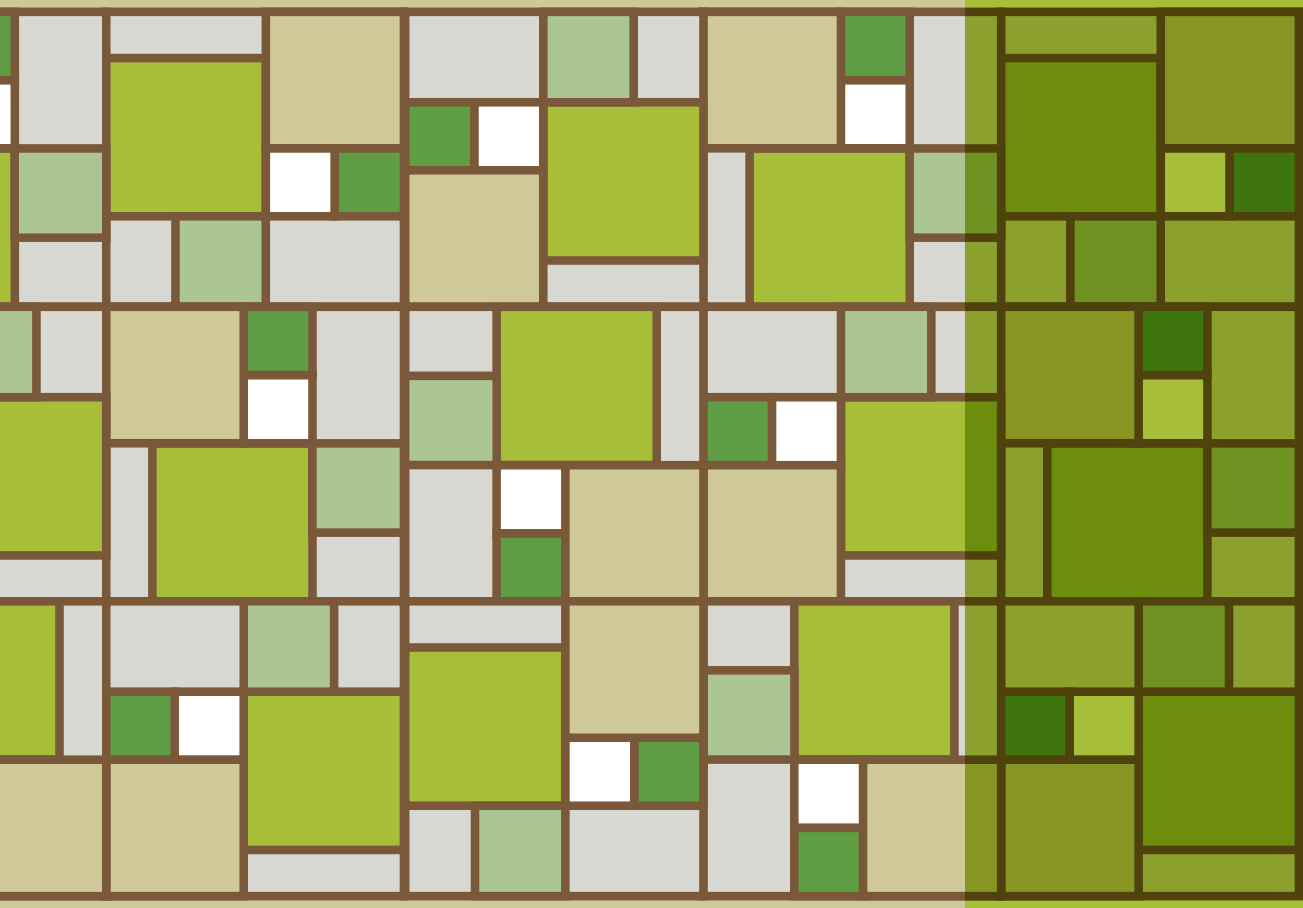
Câmara dos Deputados

TEMAS DE INTERESSE DO LEGISLATIVO

Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído

Legislação, Gestão Pública e Projetos

Organizadores:
Fabiano José Arcadio Sobreira
Roseli Senna Ganem
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo



Brasília | 2014

Fabiano José Arcadio Sobreira, arquiteto e urbanista, é doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) / University College London e pós-doutor em Arquitetura pela Université de Montréal. Atua como professor do Centro Universitário de Brasília, é editor do portal e revista eletrônica concursosdeprojeto.org e exerce a função de Arquiteto no Departamento Técnico da Câmara dos Deputados, onde coordena a Seção de Acessibilidade e Planejamento Sustentável.

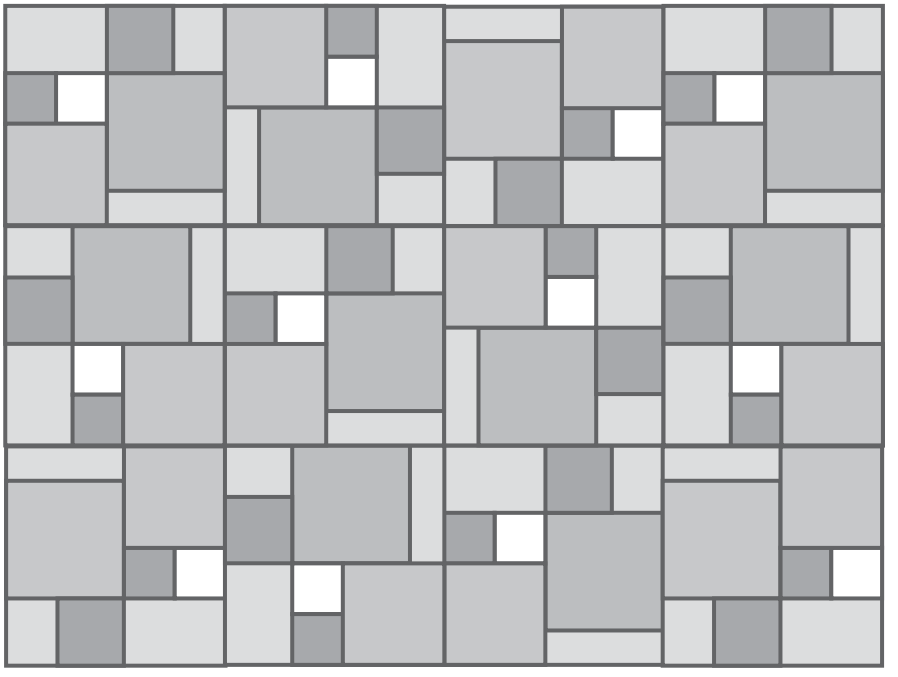
Roseli Senna Ganem é bióloga, mestre em Ecologia pela Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Gestão Ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB. Exerce a função de consultora legislativa da Área XI (Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional) da Câmara dos Deputados.

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, urbanista e advogada, é mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como professora voluntária na UnB e exerce a função de consultora legislativa da Área XI (Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional) da Câmara dos Deputados.

Esta publicação reúne dez artigos que analisam, de forma multi e interdisciplinar, dois temas atuais e de grande interesse. O primeiro é a relação entre espaço urbano, áreas verdes, parcelamento do solo urbano e habitação. O segundo assunto é legislação e contratação, no panorama nacional e internacional, de projetos de arquitetura e urbanismo e sua relação com a qualidade e a sustentabilidade do ambiente construído. Este trabalho inovador permite compreender a inter-relação entre a aplicação e o texto das leis relacionadas à concepção e gestão dos espaços e equipamentos públicos de nossas cidades – assunto que geralmente não recebe a devida atenção em publicações técnicas.

Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído

Legislação, Gestão Pública e Projetos



MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
54ª Legislatura – 4ª Sessão Legislativa
2011-2015

Presidente
Henrique Eduardo Alves

1º Vice-Presidente
André Vargas

2º Vice-Presidente
Fábio Faria

1º Secretário
Márcio Bittar

2º Secretário
Simão Sessim

3º Secretário
Maurício Quintella Lessa

4º Secretário
Biffi

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Gonzaga Patriota

2º Suplente
Wolney Queiroz

3º Suplente
Vitor Penido

4º Suplente
Takayama

Diretor-Geral
Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

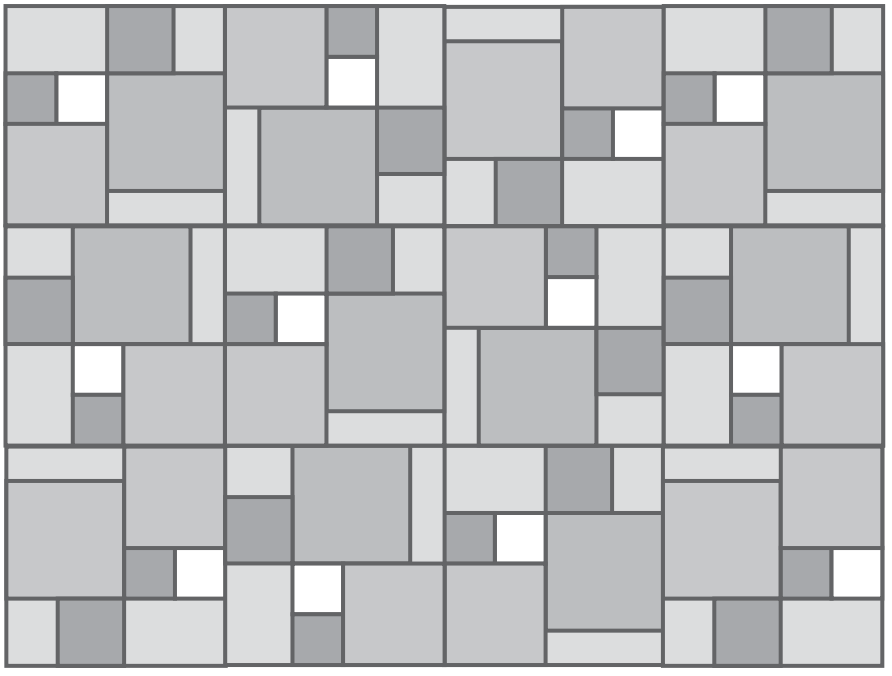
Secretário-Geral da Mesa
Mozart Vianna de Paiva

Câmara dos
Deputados

Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído

Legislação, Gestão Pública e Projetos

Organizadores:
Fabiano José Arcadio Sobreira
Roseli Senna Ganem
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo



Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília | 2014

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

CONSULTORIA LEGISLATIVA
Diretor: Luiz Henrique Cascelli de Azevedo

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA
Diretor: Daniel Ventura Teixeira

DIRETORIA ADMINISTRATIVA
Diretor: Rômulo de Sousa Mesquita

DEPARTAMENTO TÉCNICO
Diretor: Maurício da Silva Matta

Projeto gráfico: Racsow

Atualização de projeto gráfico: Renata Homem

Diagramação: Janaina Coe

Capa: Patrícia Weiss

Revisão: Seção de Revisão e Indexação

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Térreo – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809; fax: (61) 3216-5810
editora@camara.leg.br

SÉRIE
Temas de interesse do Legislativo
n. 3

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído [recurso eletrônico] : legislação, gestão pública e projetos / organizadores Fabiano José Arcádio Sobreira, Roseli Senna Ganem, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.
227 p. – (Série gestão institucional. Programas e projetos ; n. 3)
Acima do título: Câmara dos Deputados, Departamento Técnico.

ISBN 978-85-402-0183-5

1. Desenvolvimento urbano, aspectos ambientais. 2. Proteção ambiental. 3. Espaço urbano, qualidade. 4. Arquitetura, qualidade. 5. Meio ambiente, legislação, Brasil. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Departamento Técnico. II. Sobreira, Fabiano José Arcádio. III. Ganem, Roseli Senna. IV. Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de. V. Série.

CDU 725:504

ISBN 978-85-402-0182-8 (brochura)

ISBN 978-85-402-0183-5 (e-book)

Sumário

Apresentação 7

Introdução

Diálogos interdisciplinares sobre a produção do espaço nas cidades 9
Fabiano José Arcadio Sobreira, Roseli Senna Ganem e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Legislação urbana e ambiental

Áreas verdes e sustentabilidade urbana 19
Roseli Senna Ganem

Planejamento do uso do solo e prevenção a desastres na legislação urbanística e ambiental 43
Roseli Senna Ganem

Áreas verdes em ambientes urbanos: reflexões para sustentabilidade ambiental das bacias de drenagem 55
Valdir Adilson Steinke, Mario Diniz de Araújo Neto e Silvia Méri Carvalho

Crescimento urbano em bacias hidrográficas: impasses e perspectivas relativos à sustentabilidade social 69
Mário Diniz de Araújo Neto, Valdir Adilson Steinke e Maria Ligia Cassol Pinto

Legislação urbana e habitacional e proteção do meio ambiente: pontos para reflexão 83
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Uma lei (in)conveniente? Contradições e frustração em torno do debate da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana 101
Daniela Batista Lima

Qualidade da arquitetura e dos espaços públicos

Concursos de projeto: instrumentos para a qualidade e a sustentabilidade da arquitetura e dos espaços públicos..... 131
Fabiano Sobreira

Arquitetura, qualidade e gestão pública 163
Joris Van Wezemael e Sofia Paisiou

Concursos e qualidade da arquitetura na França 193
Patrick Chotteau

Quando julgar é conceber um projeto 209
Jean-Pierre Chupin

Sobre os autores 223

Apresentação

A publicação *Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído* traz o resultado de um esforço de servidores do Departamento Técnico e da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, que contou com a colaboração do representante da Missão Interministerial para a Qualidade das Construções Públicas da França, de professores da Universidade de Brasília, do Instituto Federal de Tecnologia de Zurique e da Universidade de Montreal e de especialista do setor de meio ambiente da Central de Apoio Técnico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Trata-se de um livro com contribuições sobre os diferentes aspectos envolvidos em uma questão por essência multi e interdisciplinar de suma importância, a qualidade e a sustentabilidade ambiental das edificações e dos espaços urbanos.

Os organizadores partiram dos resultados de um grupo de pesquisa em que estiveram envolvidos no âmbito do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara, e buscaram reunir, em um trabalho inovador, análises sobre duas vertentes que necessariamente se interligam, (1) a legislação urbana e ambiental e (2) a qualidade da arquitetura e dos espaços públicos. A inter-relação entre lei e regulamentos e a prática, frequentemente, não é focada com a atenção necessária em publicações técnicas.

Essa reunião entre a elaboração normativa e a aplicação concreta das regras postas à sociedade, além de permear o livro aqui apresentado,

está refletida, também, no próprio fato de se estar gerando um trabalho coletivo com a participação de duas áreas da Casa que não costumam atuar juntas, o Departamento Técnico e a Consultoria Legislativa. Como diretores, só poderíamos apoiar plenamente esse esforço.

Temos certeza de que esta publicação contempla conteúdo que será de muita utilidade para os especialistas ligados ao tema e a sociedade em geral.

MAURÍCIO DA SILVA MATTA
Diretor do Departamento Técnico da Câmara dos Deputados

LUIZ HENRIQUE CASCELLI DE AZEVEDO
Diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Introdução

Diálogos interdisciplinares sobre a produção do espaço nas cidades

FABIANO JOSÉ ARCADIO SOBREIRA

ROSELI SENNA GANEM

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

> O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2002, p. 63).

A cidade precisa ser lida em aproximações sucessivas e inter-relacionadas, confrontando, como sugere Milton Santos (2002), a configuração territorial (o espaço) e as relações sociais, nas quais enquadramos, inclusive, o processo legislativo e a legislação resultante. Nessa perspectiva, este livro reúne um conjunto de artigos apresentados como diálogos interdisciplinares sobre a legislação e a produção do espaço nas cidades e propõe uma reflexão sobre o "conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação" que formam o espaço (SANTOS, 2002, p. 62), a partir de múltiplos enfoques e escalas complementares, que são agrupados em duas seções: "legislação urbana e ambiental" e

"qualidade da arquitetura e dos espaços públicos". A seção "legislação urbana e ambiental" inicia a série de aproximações sucessivas sobre a cidade (da escala regional e metropolitana à local), estudando a relação entre o espaço urbano, as áreas verdes, o parcelamento do solo urbano e a habitação. A segunda seção reúne artigos que têm em comum a discussão, no panorama nacional e internacional, sobre as práticas de gestão e a legislação de contratação de projetos de arquitetura e urbanismo e sua relação com a qualidade e a sustentabilidade do ambiente construído.

O artigo "Áreas verdes e sustentabilidade urbana", de Roseli Senna Ganem, abre a primeira seção do livro e alerta para o fato de que as grandes cidades estão se transformando em "ambientes cada vez mais artificializados", além de abordar a função dos espaços livres e áreas verdes no contexto do espaço urbano e seu impacto na qualidade de vida e conforto ambiental das cidades. Como contextualização inicial, o artigo apresenta breve panorama sobre os parâmetros para o planejamento das áreas verdes urbanas, a partir de exemplos de cidades brasileiras, e a visão de diversos autores sobre os princípios a serem seguidos e ferramentas a serem utilizadas nesse planejamento. A principal contribuição do artigo está na rica análise sobre a legislação e as áreas verdes urbanas, em "aproximações sucessivas", nas diversas esferas (ou escalas): federal, estadual e municipal. Na análise da legislação federal, são apresentadas e analisadas as principais leis no que toca aos dispositivos relacionados à implantação de áreas verdes urbanas: nova lei florestal (Lei nº 12.651/2012, que revogou a Lei nº 4.771/1965), Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000), Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006). No que se refere à legislação estadual, são analisados os casos de São Paulo, Minas Gerais, Amazonas e Goiás. A legislação municipal é abordada a partir de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Ao final do artigo, a autora apresenta os principais achados resultantes da análise em cada esfera governamental e cada escala urbana, destacando a importância da agregação de outros valores e princípios e da reavaliação dos parâmetros já estabelecidos no planejamento urbano em relação às áreas verdes urbanas.

O segundo artigo da seção, intitulado "Planejamento do uso do solo e prevenção a desastres na legislação urbanística e ambiental", da mesma autora, dá continuidade às discussões iniciadas no artigo anterior e tem como objetivo identificar as ações de ordenamento territorial pre-

vistas na legislação nacional urbanística e de meio ambiente no Brasil. Na primeira parte do artigo, a autora destaca os pontos da Constituição Federal que tratam do planejamento do uso do solo e da gestão ambiental e de desastres, assim como as competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nesses temas. Em seguida, são apresentadas e discutidas leis de gestão urbana, ambiental e de desastres, das quais, segundo a autora, "podem-se extrair diversas medidas cuja implantação é essencial para a prevenção de desastres": Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), Estatuto de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), entre outros instrumentos normativos. A autora conclui destacando que o Brasil possui uma legislação adequada, tendo em vista a gestão de desastres, mas que é fundamental esses instrumentos serem aplicados de forma integrada e serem acompanhados por uma cultura de prevenção desse tipo de problema no Brasil.

O artigo "Áreas verdes em ambientes urbanos – reflexões para sustentabilidade ambiental das bacias de drenagem", de autoria de Valdir Adilson Steinke, Mario Diniz de Araújo Neto e Silvia Méri Carvalho, apresenta uma breve abordagem das "concepções teóricas de áreas verdes em ambientes urbanos e seu papel na sustentabilidade urbana, com foco mais específico nos processos hidrológicos vinculados às bacias de drenagem de ambientes urbanos". Há um breve histórico sobre as discussões públicas envolvendo temas ambientais, no âmbito nacional e internacional, seguido de discussões sobre aspectos conceituais do "verde urbano", tais como o de infraestrutura verde, espaços livres e áreas verdes. O texto é concluído com reflexões sobre a função das áreas verdes na prevenção de desastres.

O uso, o parcelamento e a ocupação urbana em torno dos espaços fluviais em bacias hidrográficas e seus efeitos e impactos sobre as populações das cidades é o tema abordado pelo artigo intitulado "Crescimento urbano em bacias hidrográficas: impasses e perspectivas relativos à sustentabilidade social", de Mário Diniz de Araújo Neto, Valdir Steinke e Maria Ligia Cassol Pinto. O artigo inicia com a apresentação de alguns conceitos e reflexões sobre o "ambiente como sistema de fluxos", e destaca que o ambiente opera como um todo, em fluxos permanentes, sobre o qual se somam as dimensões sociais, econômicas, políticas e institucionais. Na sequência, discute-se brevemente a "formação das paisagens urbanas" em

relação aos sistemas hidrológicos correspondentes e a ocupação urbana em bacias hidrográficas e seu impacto sobre a sustentabilidade social nos espaços urbanos, ressaltando a importância do emprego de "instrumentos de gestão do espaço geográfico, articulados com as dimensões político-institucionais, socioeconômicas e científico-tecnológicas". Finalmente, são apresentados alguns impasses e perspectivas relativos à sustentabilidade urbana, confrontando os fenômenos de crescimento e seus efeitos na hidrologia das bacias hidrográficas, concluindo sobre a dificuldade, no contexto brasileiro, de articular a gestão de recursos hídricos com a gestão do uso do solo, apesar da legislação existente.

A primeira seção do livro encerra com dois artigos, relacionados mais diretamente à legislação urbana e habitacional, inclusive suas correlações com a legislação ambiental.

O artigo "Legislação urbana e habitacional e proteção do meio ambiente", escrito por Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, inicia a reflexão destacando que, apesar das principais leis de aplicação nacional no campo do direito urbanístico (Estatuto da Cidade e Lei do Parcelamento do Solo Urbano) "contemplarem disposições pontuais relacionadas à proteção do meio ambiente, ainda há muito a caminhar para a integração consistente entre as normas urbanísticas e ambientais". Nesse sentido, o artigo se desenvolve com um panorama crítico da legislação federal (e de alguns estados) afeta à gestão ambiental urbana. São apresentadas inicialmente reflexões sobre as leis e instrumentos normativos de aplicação nacional: Estatuto da Cidade, Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – Lei nº 11.124/2005, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – Lei nº 11.977/2009, que inclui regras sobre a regularização fundiária urbana, e a nova lei florestal. No que se refere à legislação estadual, são analisados os estados de São Paulo, Paraná, Bahia e Goiás. A conclusão da autora é que "apesar de haver exemplos de normas que inter-relacionam a questão urbana e a proteção do meio ambiente [...], os estados legislam menos do que deveriam nessa área". Conclui-se o artigo com reflexões sobre a atenção que deve ser dada às interfaces entre as normas urbanísticas e as regras voltadas à proteção do meio ambiente. A autora destaca, ainda, que além da perspectiva interdisciplinar, cabe compreender que "a gestão ambiental urbana constitui tema que deve ser abordado sob a égide do federalismo cooperativo, com a participação de todos os entes da federação", isto é, em aproximações sucessivas e articuladas.

O último artigo da seção inicial do livro, intitulado "Uma lei (in) conveniente?", escrito por Daniela Batista Lima aborda, de maneira crítica, as "contradições e frustação em torno do debate da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana" (Projeto de Lei nº 3.057/2000, que trata de ampla revisão da Lei nº 6.766/1979, Lei do Parcelamento do Solo Urbano) que, em junho de 2012, se encontrava há onze anos em tramitação no Congresso Nacional, com um substitutivo pronto para a pauta do plenário da Câmara dos Deputados desde dezembro de 2007, já com parecer favorável emitido pela comissão especial constituída para análise da matéria. Partindo de relações metafóricas propostas por Carlos Nelson Ferreira dos Santos (em *A cidade como um jogo de cartas*, livro publicado no final dos anos 1980), a autora especula sobre a "elaboração das normas urbanas como um jogo de cartas", propõe uma reflexão sobre "como transcorre o jogo de um processo legislativo de um marco legal que pretende definir as normas gerais que conduzirão os processos urbanos" e expõe, a partir daí, um breve histórico sobre a legislação do parcelamento do solo urbano no Brasil. A segunda parte do artigo apresenta breve relato sobre o processo que levou à promulgação da Lei nº 6.766/1979 (após 42 anos de vigência do Decreto-Lei nº 58/1937) e os debates posteriores sobre a necessidade de atualização e discussão. Em seguida, a autora aborda os diversos "interesses em jogo" na construção da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e posteriormente, discute as lacunas e a falta de inter-relação entre essa lei e o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009. A autora conclui abordando o aparente fim (dos debates) da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e suas prováveis implicações.

Na sequência das "aproximações sucessivas" sobre a cidade, a segunda parte do livro propõe uma discussão sobre a primazia do projeto, enquanto condição fundamental para a qualidade e a sustentabilidade do ambiente construído. Nessa perspectiva, os autores colocam em debate – em diversos contextos (nacional e internacionais) – instrumentos legais e procedimentos de gestão pública associados à contratação e ao julgamento qualitativo de projetos de arquitetura e urbanismo, com enfoque nos concursos.

O primeiro artigo da seção, de autoria de Fabiano José Arcadio Sobreira, intitulado "Concursos de projeto – instrumentos para a qualidade e a sustentabilidade da arquitetura e dos espaços públicos" apresenta um breve panorama e análise comparativa sobre a prática dos concursos de projeto de arquitetura e urbanismo em diversos contextos. O autor parte da premissa de que os concursos de

projeto são "instrumentos fundamentais para a promoção da qualidade e da sustentabilidade da arquitetura e dos espaços públicos". No entanto, como todo procedimento fundamentado na democracia e na transparência, "o concurso está naturalmente sujeito a tensões e conflitos de interesse e de interpretação, que precisam ser antecipados, gerenciados e regulamentados, com a participação ativa dos diversos atores e agentes envolvidos". O artigo começa com breve histórico e contextualização sobre a gestão e a legislação relativa à contratação de projetos e aos concursos públicos de arquitetura no Brasil (com enfoque nos artigos da Lei 8.666/1993 – Lei das Licitações). Apresenta algumas referências internacionais de regulamentação e prática de concursos, a saber: União Internacional de Arquitetos (UIA); União Europeia; países escandinavos; Espanha; Quebec/Canadá e França. A terceira parte trata de alguns pontos de controvérsia sobre a gestão e a prática dos concursos de projeto: (1) obrigatoriedade e âmbito de aplicação do concurso; (2) restrição de participação e remuneração; (3) julgamento; (4) anonimato *versus* diálogo; (5) etapas e formas de apresentação dos projetos. À luz das experiências relatadas, o artigo é finalizado com uma proposta de regulamentação de concursos de projeto no Brasil, além de sugestões de encaminhamento para a discussão da matéria no Legislativo e sua implementação nas diversas esferas da administração pública.

O segundo artigo da seção, intitulado "Desenvolvimento econômico e a qualidade do ambiente construído", de Joris Van Wezemael e Sofia Paisiou, analisa os modelos de contratação de projetos na administração pública europeia, confrontando os concursos com os sistemas tradicionais e híbridos de contratação pública de projetos. O artigo pondera sobre os processos de transformação das cidades e sua relação com o nível de desenvolvimento econômico dos países. Os autores destacam que os "períodos de recuperação econômica" têm mais interferência sobre a qualidade do espaço urbano em cada país e situam o Brasil nesse contexto. Um dos argumentos apresentados é a consolidação, cada vez mais presente nas contratações públicas, da "perspectiva internacional", especialmente quando considerada a "influência cada vez maior da OMC, no apoio a negociações e acordos multilaterais, e o número considerável de áreas de livre comércio e de mercados comuns". Os autores sugerem que essa perspectiva internacional tem afetado a forma de se entender e de se promover os concursos de arquitetura nos países europeus. A parte final do artigo é dedicada à análise do procedimento de contratação do projeto para o Novo Museu da Acrópole, na Grécia, um processo com-

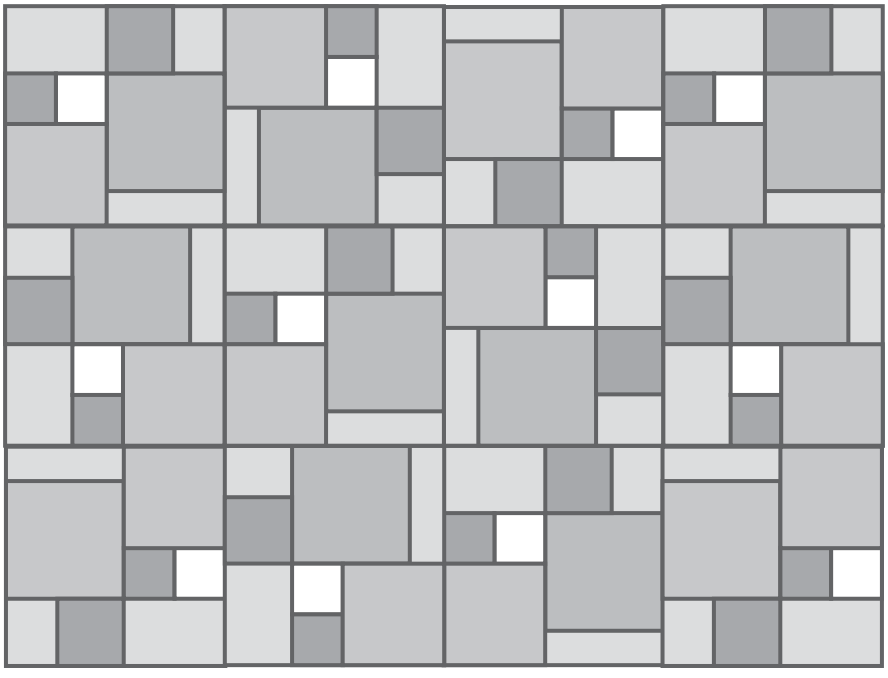
plexo e longo que passou pela realização de quatro procedimentos, ao longo de trinta anos (dois concursos nacionais e dois concursos internacionais, com distintos formatos). Os autores apresentam recomendações para a administração pública no Brasil, na formatação dos sistemas de contratação, propondo sistemas híbridos que combinem a transparência dos processos tradicionais à criatividade dos novos formatos possíveis, a exemplo das experiências europeias.

O artigo "Concursos e qualidade da arquitetura na França", escrito por Patrick Chotteau, apresenta a experiência da Missão Interministerial para a Qualidade das Construções Públicas na promoção e regulamentação da contratação de projetos naquele país. Na primeira parte o autor revela a crise de qualidade pela qual passava a França logo depois do pós-guerra, devido à "grande quantidade de modelos repetidos" e a falta de diversidade e liberdade projetual e apresenta as estratégias adotadas pela administração pública para a melhoria da qualidade da arquitetura a partir dos anos 1970, com enfoque especial na promoção de concursos. Na sequência, o autor relata os primeiros atos e instrumentos normativos adotados, como parte dessa nova política: a lei promulgada em 3 de janeiro de 1977 que definiu a arquitetura como objeto de interesse público; a criação, nesse mesmo ano, da Missão Interministerial para a Qualidade da Construção Pública (MIQCP); a fundação, em 1979, do Instituto Francês de Arquitetura e a instituição da premiação Jovens Arquitetos. A criação da MIQCP e os detalhes sobre seu papel na política pública pela qualidade da arquitetura que se implantava naquele período são apresentados, com destaque para a importância do exercício de programação (definido pelo autor como "um trabalho estratégico de verificação e validação das necessidades do cliente e sua exequibilidade"), etapa essencial do concurso. Nas seções seguintes, o autor mostra fatos e episódios que reforçaram a cultura do concurso na França – como a realização do Concurso para o Centro Georges Pompidou (1971), além de apresentar reflexões sobre a evolução do procedimento do concurso como método de contratação, com destaque para as seguintes discussões: gestão do projeto e preparação do gestor público; publicação e aplicação da Lei de Gestão de Obras Públicas (1985) e sustentabilidade, como um dos aspectos da qualidade arquitetônica. O autor conclui reforçando o papel da MIQCP e do permanente debate propiciado pelos concursos na consolidação da política de qualidade da arquitetura pública na França.

O livro é encerrado com o artigo de Jean-Pierre Chupin, intitulado "Quando julgar é conceber um projeto". O texto propõe reflexões teóricas sobre o julgamento arquitetônico em concursos e defende uma analogia entre o trabalho do júri e o exercício de concepção projetual. O autor inicia com alguns relatos históricos, destacando a prática de concursos como uma das transformações promovidas pela Revolução Francesa, "quando a contratação pública de projetos se tornou uma questão de interesse público e quando a Convenção Nacional passou a exigir procedimentos ao mesmo tempo igualitários e transparentes, que assegurassem o encontro entre demandas estéticas e o princípio da democracia". Na sequência, apresenta alguns exemplos clássicos de concursos onde houve intensos debates sobre o julgamento, como foi o caso do concurso para o Palácio das Nações (1927), em Genebra, na Suíça, e outros exemplos em Quebec. Em todos eles, o autor coloca em discussão as crises de julgamento e alerta para a escassez de textos teóricos e pesquisas que permitam compreender melhor o fenômeno. Nessa perspectiva, propõe um "modelo teórico de julgamento arquitetônico em situação de concurso", em que os membros do júri são apresentados como "recriadores" do projeto. Segundo o autor: "a avaliação final de um júri sobre determinado projeto depende dos ciclos de imaginação e de formalização, ou em outros termos, de representação progressiva daquela que seria a melhor proposição". Para avançar nessa reflexão, ele utiliza referências e conceitos em outras disciplinas, como a noção de reflexão, ou exercício reflexivo, proposta pelo psicopedagogo Donald Schön e outros modelos teóricos. O autor conclui o artigo apresentando o trabalho do Leap (Laboratório de Estudos da Arquitetura Potencial), da Université de Montréal, que concentra grande parte de suas pesquisas na teorização da arquitetura e do julgamento arquitetônico a partir dos concursos, que segundo ele, além de serem "uma das ferramentas mais confiáveis para a promoção da qualidade dos espaços públicos, são também uma das raras ocasiões onde pode ocorrer a convergência das necessidades da prática profissional e as ambições da pesquisa disciplinar".

Enfim, este livro propõe, a partir de aproximações sucessivas e multidisciplinares, um olhar crítico e reflexivo sobre o ambiente construído, em suas diversas manifestações e escalas. Os conceitos de "qualidade" e "sustentabilidade" no espaço urbano são explorados de maneiras diversas, em perspectivas distintas, porém guardam em comum o olhar crítico sobre o processo e as dinâmicas sociais, evitando o olhar superficial sobre os objetos e a paisagem.

Legislação urbana e ambiental



Áreas verdes e sustentabilidade urbana

ROSELI SENNA GANEM

1 Introdução

No mundo ocidental, a carência de áreas livres constitui um problema para as populações urbanas desde o início da Revolução Industrial. Essa preocupação não existia nas pequenas cidades medievais, onde o mundo bucólico podia ser alcançado logo depois dos muros. No Renascimento, a jardinagem floresceu em parques e jardins públicos, especialmente na França e na Itália, mas os espaços urbanos destinados ao lazer coletivo reduziram-se a partir do século XVIII (LOBODA; DE ANGELIS, 2005; LIMA, 1994). A expansão das fábricas e a poluição industrial levaram à procura por áreas remotas, para o lazer e a contemplação, e o ambiente campestre tornou-se o refúgio dos trabalhadores fabris (MCCORMICK, 1992). A arborização das cidades, por necessidades estéticas e sanitárias, tornou-se uma preocupação das autoridades somente no século XIX (LIMA, 1994).

As grandes cidades transformam-se em ambientes cada vez mais artificializados. Como enfatizam Duarte e Serra (2003), para muitos, "a vida urbana converteu-se em uma série de experiências condicionadas artificialmente, com moradias, espaços de trabalho e veículos isolados do exterior. [...] Isso fez com que as cidades dessem as costas ao meio exterior", que se torna "um lugar cada vez mais contaminado, varrido por ventos de inverno ou sufocado pelo calor de verão" (p. 8). Assim, a vida urbana aliena-se do espaço exterior, despreocupando-se dele.

Do ponto de vista ambiental, as cidades caracterizam-se pela importação de matéria e energia; escavação, transporte, compactação e impermeabilização do solo; isolamento térmico e formação de microclima distinto

do ambiente circundante; acumulação de resíduos sólidos e efluentes domésticos e industriais; eutrofização das águas; poluição atmosférica; alteração das cadeias tróficas naturais e introdução de espécies exóticas. O sistema de espaços livres torna-se cada vez mais comprimido, de tal forma que as praças remanescentes assumem a condição de oásis em meio ao tecido urbano ou são reduzidas a estacionamento e área de camelôs diurnos e polos noturnos de miséria humana (LOBODA; DE ANGELIS, 2005).

A tendência é substituir as praças por espaços privados, como *shopping centers*, condomínios residenciais e edifícios polifuncionais, que incorporam centros de convivência na área comum aos condôminos. Para as populações periféricas, na ausência de espaços livres, as ruas transformam-se em áreas de lazer e socialização (LOBODA; DE ANGELIS, 2005). Essa tendência tem graves consequências, discutidas adiante, tendo em vista que os espaços urbanos livres têm diversas funções sociais e ambientais.

É importante notar que espaço livre não é, necessariamente, uma área verde ou arborizada, nem obrigatoriamente pública. Tais espaços englobam jardins públicos e residenciais, praças, parques, áreas para proteção da natureza, canteiros e rotatórias, áreas de esporte, calçadas e ruas de pedestres, jardins zoológico e botânico, cinturões verdes, etc. (LOBODA; DE ANGELIS, 2005). Os espaços livres incluem áreas vegetadas; áreas de lazer construídas, dotadas ou não de valor cênico/paisagístico; e áreas de circulação (MACEDO, 1995 apud LOMBARDO, 2003).

Assim, o espaço livre pode ser natural ou antrópico (LIMA, 1994). Espaço livre seria a área não destinada a uso residencial, comercial, de trânsito ou industrial, construído ou não (RICHTER, 1981 apud LIMA, 1994). O espaço livre é uma área verde quando é total ou parcialmente vegetado. Inclui áreas inteiramente plantadas e paisagens naturais em diferentes estágios de conservação.

O manejo de áreas verdes visa assegurar os inúmeros benefícios sociais e ambientais que elas proporcionam, abrangendo o plantio de vegetação e a conservação de paisagens nativas. Ele é especialmente importante nas cidades da América Latina, região de intenso êxodo rural e urbanização acelerada. As grandes e médias cidades latino-americanas possuem periferias marcadas pelo assentamento informal, carente de serviços de saneamento básico e de planificação que garanta a manutenção de áreas verdes. A consequência é a ocupação de lugares inadequados para a construção, danosa para o equilíbrio ecológico e a biodiversidade e de alto risco para os seus habitantes (SORENSEN, 1998).

No Brasil, o processo de urbanização acelerada teve início na década de 1930, com a política de industrialização e substituição de importações.

O crescimento urbano acirrou-se nas décadas de 1960 e 1970, com os programas de descentralização e de incentivo à industrialização de cidades de médio porte. Esse crescimento não foi acompanhado de políticas de controle da ocupação do solo, com diretrizes de ordenamento urbano e fiscalização. O resultado foi a degradação das condições de vida urbana, reflexo, em parte, da carência de áreas verdes (LOMBARDO, 2003).

A manutenção de áreas verdes nas cidades da América Latina e do Brasil enfrenta inúmeros desafios de ordem institucional, financeira, fundiária, cultural e legal (SORENSEN, 1998). O presente estudo tem o objetivo de analisar um desses desafios, qual seja, o estabelecimento de um marco legal adequado para a implantação e manutenção de áreas verdes nas cidades brasileiras. O estudo apresenta a legislação federal pertinente à matéria e analisa seus avanços e lacunas. Além disso, buscou-se identificar exemplos de leis estaduais e de capitais brasileiras que disciplinem a manutenção de espaços livres e áreas verdes urbanas.

O levantamento de leis federais foi realizado junto à página da Presidência da República[1]. O levantamento das leis estaduais e municipais foi feito nas páginas das assembleias legislativas e câmaras de vereadores, respectivamente. Ressalte-se que a citação de leis estaduais e municipais tem caráter apenas exemplificador, uma vez que não foi feita uma busca exaustiva em todos os estados e municípios brasileiros.

2 Funções das áreas verdes urbanas

As áreas verdes urbanas apresentam muitas funções socioambientais. Várias delas constituem espaços coletivos de lazer ao ar livre e proporcionam bem-estar físico e mental à população (MORERO, 2007).

As árvores influenciam beneficamente na qualidade do ar, absorvendo poluentes e gás carbônico. Os bosques atuam como absorvedouros e reservatórios de carbono, minimizando os efeitos da poluição atmosférica urbana e da emissão de gases-estufa.

A vegetação atua como moderadora do clima, melhorando o conforto urbano. O clima da cidade é fruto da interação entre o ar atmosférico e o ambiente urbano construído. A geometria urbana, isto é, o arranjo, a densidade e a distribuição das edificações, influencia diretamente no balanço de energia (DUARTE; SERRA, 2003).

As árvores regulam a quantidade de radiação solar que chega ao solo, o movimento do vento, a umidade, a temperatura e o impacto das chuvas. Estima-se que a velocidade do vento pode ser reduzida em até

1 Cf. http://www4.planalto.gov.br/legislacao.

60% com a presença de árvores, quando comparada a áreas urbanas abertas (SORENSEN, 1998).

Nas cidades, a presença de extensas áreas pavimentadas causa elevação da temperatura e a formação de ilhas de calor, onde a temperatura é maior do que nas regiões vizinhas. O sombreamento das árvores pode reduzir a temperatura média nas edificações em até 5ºC (SORENSEN, 1998). Esse efeito implica não apenas a melhoria do conforto urbano, mas também a redução de gastos energéticos com a manutenção de sistemas de ar condicionado.

A conservação da cobertura vegetal nas regiões de nascentes é fundamental para o controle da qualidade e da quantidade de água. A vegetação influencia na disponibilidade de água para abastecimento humano e na redução das enfermidades de transmissão hídrica (SORENSEN, 1998).

Outra importante função da vegetação nativa é o controle da drenagem superficial nas bacias hidrográficas e, por consequência, da erosão do solo, do assoreamento dos corpos-d'água e das inundações.

A ocupação de áreas de risco geológico é um sério problema nas cidades brasileiras. Na região serrana do estado de Rio de Janeiro, em 2011, os deslizamentos de terra ocasionaram mais de novecentos mortos[2]. A tragédia, decorrente da ocupação de terrenos com alta declividade, foi deflagrada pelas chuvas intensas que assolaram a região em janeiro de 2011. Segundo o Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro (2011), as águas pluviais concentram-se nos canais ao longo da encosta, provenientes de taludes laterais e de áreas a montante, o que leva ao escoamento superficial em alta velocidade e com alto poder erosivo e, consequentemente, às corridas de terra e lama. O solo dos taludes laterais acrescenta-se à água, gerando instabilidade adicional e barramentos provisórios, os quais são rompidos e geram escoamentos com energia ainda maior.

Assim, nas zonas montanhosas com encostas muito pendentes, a ausência de cobertura vegetal leva à ocorrência de erosão e deslizamentos de terra, quando há ocorrência de chuvas muito copiosas. A ocupação dessas áreas representa grande perigo para vidas humanas e perdas econômicas de grandes proporções (SORENSEN, 1998).

O estado de Santa Catarina também enfrenta desastres naturais decorrentes da ocupação de áreas de risco. Populações ribeirinhas sofreram com as inundações e soterramentos em novembro de 2008,

2 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/876404-avalanches-na-regiao-serrana-do-rio-chegaram-a-180-kmh.shtml>. Acesso em: 1 mar. 2011.

que causaram 135 óbitos, deixaram 78 mil desabrigados e desalojados e afetaram mais de dois milhões de pessoas. Foram 63 municípios em situação de emergência e 14 em estado de calamidade pública[3].

Por sua vez, a região metropolitana de São Paulo sofre com frequentes inundações, decorrentes da extensa ocupação urbana da bacia do Alto Tietê. O Atlas Ambiental do Município de São Paulo afirmava, em 2002, que a solução para as enchentes seria possível apenas com a "refundação" da cidade. Obras minimizadoras incluiriam o rebaixamento da calha do rio Tietê e a construção de piscinões em terrenos vagos, nas cabeceiras do rio. O atlas também propunha a recuperação das áreas permeáveis e a preservação das várzeas como áreas verdes[4].

A proteção da vegetação nas bacias hidrográficas, especialmente nas margens de rios e encostas muito inclinadas, e a manutenção de áreas verdes urbanas, que reduzam o escoamento superficial e permitam a infiltração lenta da água, são medidas essenciais para que esses desastres sejam evitados ou minimizados. A recuperação de áreas degradadas, com o manejo de áreas verdes, também pode colaborar com a redução desses desastres e seus consequentes prejuízos sociais, ambientais e econômicos. Para tanto, é necessária a implantação de um programa de remanejamento de populações situadas em zonas de risco. No Brasil, a cidade de Curitiba-PR minimizou os danos frequentes devido a inundações com a implantação de uma rede de parques urbanos. Ainda assim, o problema não está equacionado, tendo em vista que não foi assistida a porção centro-sul da cidade, onde se concentra grande parte da população de baixa renda. Essa região sofre com as enchentes, que causam prejuízos a centenas de pessoas, anualmente (MENDONÇA, 2007).

De modo geral, as moradias ilegais localizam-se justamente nas regiões ecologicamente frágeis, como margens de corpos-d'água, encostas, mangues, fundos de vale, regiões que são pleiteadas como áreas de conservação e preservação ambiental (COSTA; BRAGA, 2002). Esse é, entretanto, um falso conflito, uma vez que, como visto acima, a ocupação de áreas frágeis deve ser evitada pela população e pelas autoridades públicas, por sua importância ecológica e, principalmente, pela segurança da coletividade.

---

3 Disponível em: <http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=400:santa-catarina-relembra-um-ano-da-maior-tragedia-do-estado&catid=1:ultimas-noticias>. Acesso em: 1 mar. 2011.

4 Disponível em: <http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/pagina.php?id=26>. Acesso em: 1 mar. 2011.

Outra função das áreas verdes urbanas é a conservação da biodiversidade. De modo geral, a expansão urbana é marcada pelo processo de "terra arrasada", que implica a eliminação indiscriminada da vegetação nativa em todo o sítio urbano, mesmo nas áreas não edificáveis. No entanto, os sítios de vegetação nativa imersos na malha urbana e mesmo as áreas arborizadas com espécies exóticas contribuem para a conservação da fauna e a manutenção de corredores ecológicos, entendidos como elementos de conectividade entre áreas protegidas mais extensas (GANEM, 2008). O corredor permite o movimento de populações da flora e da fauna e o fluxo gênico entre elas, facilitando a dispersão de espécies, a recolonização de áreas degradadas e a manutenção de populações que requerem áreas extensas para sua sobrevivência (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XIX).

Além disso, a proteção de fragmentos de vegetação nativa em áreas urbanas contribui diretamente para a proteção da diversidade biológica, pela proteção de *habitat* que abrigam espécies de ocorrência local ou raras. Um bom exemplo foi a descoberta de uma nova espécie de planta (*Calathea reginae*) na cidade do Rio de Janeiro, em 2004, num pequeno resquício de Mata Atlântica da zona sul carioca (GANEM, 2008).

Além de contribuir para a salubridade ambiental, as áreas verdes têm importante função social como sítios para o desenvolvimento de atividades recreativas, educativas e culturais e como elementos de valorização estética da paisagem urbana (SORENSEN, 1998).

3 Parâmetros para o planejamento das áreas verdes urbanas

Para a obtenção dos melhores benefícios sociais e ambientais, o planejamento da criação e implantação de áreas verdes urbanas deveria levar em conta diversos parâmetros. Duarte e Serra (2003) ressaltam a importância da proporção e da distribuição das áreas verdes na malha urbana. Do ponto de vista climático, por exemplo, a área de influência de um único parque é pequena. A condição ideal é a distribuição de diversas áreas verdes na malha urbana, ampliando seus efeitos para uma área mais extensa e para o maior número de pessoas.

Muitos planejadores adotam o parâmetro área verde *per capita* como indicador de sustentabilidade urbana, em parte seguindo orientação da Organização Mundial da Saúde (OMS), que aponta o valor ideal de 12m^2/habitante. Esse indicador tem sido bastante criticado, pois não leva em conta a distribuição e a qualificação desses espaços (MORERO,

2007; DUARTE; SERRA, 2003; MENDONÇA, 2007). Veja-se o exemplo já citado da cidade de Curitiba, considerada uma capital ecológica, mas que ainda não equacionou a carência de áreas verdes nas regiões periféricas (MENDONÇA, 2007). Do mesmo modo, em São Paulo, em 1995, a cobertura vegetal era de 70% no bairro do Morumbi e de apenas 3% na área central (LOMBARDO, 1995 apud DUARTE; SERRA, 2003).

O ideal será conciliar os parâmetros área verde/habitante, área verde/área construída e distribuição. Duarte e Serra (2003) propõem um indicador que correlaciona superfície de água e área arborizada com taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento[5]. Assim, bairros com baixa taxa de ocupação, mas com verticalização intensa, deveriam possuir extensa área verde, capaz de atender as necessidades de área livre de toda a população residente. Complementarmente, a distribuição das áreas verdes deveria influenciar no afastamento entre as edificações, de forma a proporcionar os maiores benefícios ambientais. O objetivo é equilibrar área construída com elementos naturais na paisagem (DUARTE; SERRA, 2003).

Um programa de áreas verdes deveria considerar os objetivos relacionados à educação e ao lazer, à conservação dos recursos hídricos, à proteção da biodiversidade, à prevenção de desastres, à melhoria do clima urbano, ao controle de poluição e à recuperação de áreas degradadas.

Morero et al. (2007) destacam que os *habitat* naturais conservados são raros na malha urbana e estão constantemente sujeitos à ação antrópica e à pressão imobiliária. Entretanto, o planejamento ambiental das cidades deveria considerar os objetivos e metas das áreas verdes, o seu estado de conservação, as ações humanas que afetam essas áreas, os indicadores ambientais para um processo eficiente de implantação de áreas verdes e a identificação das áreas prioritárias de ação. Para definição das áreas prioritárias, dever-se-ia considerar a densidade demográfica, o grau de educação, a faixa etária e a faixa de renda, bem como a presença de remanescentes de vegetação nativa e de agrupamentos arbóreos (MORERO, 2007).

A iniciativa privada deveria ser induzida a contribuir para a ampliação das áreas verdes urbanas, tendo em vista que os projetos de parcelamento urbano e a verticalização dos bairros implicam a ampliação da área impermeabilizada e o adensamento populacional. Uma ferramenta seria a compensação com a implantação de área verde equivalente à

5 A taxa de ocupação corresponde à percentagem do terreno ocupada com a edificação, enquanto o coeficiente de aproveitamento é a quantidade máxima de área construída em um lote, levando-se em conta todos os pavimentos, dentro dos limites de uma taxa de ocupação dada.

área construída ou a transferência de recursos para um fundo municipal destinado à manutenção das áreas verdes (DUARTE; SERRA, 2003).

4 A legislação federal e as áreas verdes urbanas

Há diversas leis federais que tratam, de forma direta ou não, da presença de áreas verdes nas cidades, quais sejam:

- Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – a nova Lei Florestal;
- Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências" – a Lei do Parcelamento do Solo Urbano;
- Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que "regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências" – o Estatuto da Cidade;
- Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que "dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, e dá outras providências" – a Lei da Mata Atlântica;
- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que "regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências" – a Lei do Snuc;
- Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que "dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências" – a Lei de Crimes Ambientais.

A seguir, são apresentadas cada uma das leis mencionadas, no que toca aos dispositivos relacionados à implantação de áreas verdes urbanas.

Lei Florestal

A nova Lei Florestal, de nº 12.651/2012, revogou a Lei nº 4.771/1965, que instituiu as Áreas de Preservação Permanente (APPs). A nova lei manteve o instituto da APP, definindo-o como a "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" (art. 3º, II).

As APPs destinam-se à proteção da vegetação em áreas sensíveis, como as margens dos corpos-d'água, nascentes, encostas, topos de morro e outras mencionadas na lei florestal. A cobertura vegetal ao longo dos corpos-d'água é essencial para a conservação destes, uma vez que

ela protege o solo contra a erosão e evita o processo de assoreamento e poluição da água. A cobertura vegetal nativa ao longo dos rios, nascentes e encostas contribui ainda para a manutenção de corredores ecológicos, os quais permitem o fluxo gênico entre populações da flora e da fauna situadas em áreas distantes, que poderiam estar separadas, não fossem as APPs. A vegetação contribui para amenizar o microclima, oferece elementos naturais que diversificam a paisagem urbana e evita a ocorrência de deslizamentos de terra e enxurradas. Esses serviços são importantes para a conservação do equilíbrio do meio ambiente, para o conforto ambiental e, sobretudo, para a segurança das populações urbanas (GANEM, 2007).

Pelo só efeito da lei (art. 4º), é APP a área situada nos seguintes locais:

- faixas marginais a qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, nas larguras mínimas especificadas no art. 4º, I;
- faixas de 30 m no entorno dos lagos e lagoas naturais urbanos;
- áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;
- áreas no entorno das nascentes e dos olhos-d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 m;
- encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- manguezais, em toda a sua extensão;
- bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 m em projeções horizontais;
- topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 m e inclinação média maior que 25º, conforme critérios de delimitação especificados na lei;
- áreas em altitude superior a 1.800 m; e
- faixa marginal de 50 m ao longo das veredas, medida a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

Além dessas áreas, o art. 6º da Lei nº 12.651/2012 possibilita que o Poder Executivo institua APP em áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a, entre outras funções, conter a erosão do solo; mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; abrigar espécies ameaçadas de extinção; proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; formar

faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; e assegurar condições de bem-estar público.

A APP deve ser mantida pelo proprietário, sendo sua obrigação recompor a vegetação desmatada. A supressão ou intervenção em APP pode ocorrer apenas nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, previstas em lei. Em nascentes, dunas e restingas, a supressão de vegetação pode ocorrer somente em caso de utilidade pública. Nos manguezais com função ecológica comprometida, a lei possibilita a intervenção ou a supressão de vegetação nativa para execução de obras habitacionais e de urbanização de projetos de regularização fundiária de interesse social. Os arts. 64 e 65 da lei estabelecem condições para a regularização fundiária urbana.

Além das APPs, a lei, no seu art. 25, prevê o estabelecimento de áreas verdes urbanas pelo poder público municipal, por meio do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes (instituído pelo Estatuto da Cidade); da transformação das reservas legais das propriedades rurais incluídas em área de expansão urbana; da exigência de delimitação de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e da aplicação de recursos oriundos da compensação ambiental.

Lei do Parcelamento do Solo Urbano

A Lei nº 6.766/1979 disciplina o parcelamento do solo urbano, vedando-o nos seguintes casos (art. 3º, parágrafo único):

- em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- em terreno com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Verifica-se, pois, que a lei preserva as áreas de interesse ambiental e aquelas onde as condições topográficas geram risco à segurança da população.

Os projetos de loteamento devem atender a determinados requisitos indicados no art. 4º da lei, visando a delimitação de áreas destinadas a sistemas de circulação e espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. Os lotes devem ter área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 m, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes. O art. 4º, § 1º, da lei determina o estabelecimento, por lei municipal, dos usos permitidos, das áreas mínimas e máximas de lotes, dos coeficientes máximos de aproveitamento e de outros índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, para cada zona do município. Esses índices podem ser manejados de forma a permitir a manutenção de áreas verdes e demais espaços livres na malha urbana.

A Lei nº 6.766/1979 determina que, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, é obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 m de cada lado. No entanto, esse dispositivo deve ser interpretado em conjunto com as determinações da legislação florestal relativas às APPs. A Lei do Parcelamento do Solo Urbano estabelece uma faixa não edificável inferior aos limites de APP ao longo de córregos definidos pela Lei nº 12.651/2012, que estabelece um mínimo de 30 m. Mas, a própria Lei nº 6.766/1979 prevê a obediência às exigências da legislação específica. Nesse caso, a legislação específica é a Lei Florestal. Além disso, a nova Lei Florestal é posterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Portanto, não há dúvidas de que, como regra geral, a "área não edificável" ao longo de águas correntes urbanas não pode ser inferior a 30 m.

O art. 6º da lei determina ao interessado em parcelar o solo urbano que solicite, à prefeitura municipal, a definição das diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para esse fim, requerimento e planta do imóvel com, pelo menos: as divisas da gleba a ser loteada; as curvas de nível; a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes; a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários, existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada; o tipo de uso predominante a que o

loteamento se destina; as características, dimensões e localização das zonas de uso adjacentes.

Observa-se, mais uma vez, que o projeto de parcelamento do solo urbano deve ser elaborado em consonância com normas urbanísticas que incluem a necessidade de proteção de córregos, áreas verdes e espaços livres.

Destarte, a Lei nº 6.766/1979 define parâmetros urbanísticos de controle da ocupação e uso do solo urbano, prevendo a manutenção de espaços livres, tamanho mínimo dos lotes, faixas não edificáveis ao longo de rodovias e ferrovias e harmonização das vias com a topografia do terreno, medidas essas que, se bem manejadas no planejamento urbano, favorecem a manutenção das áreas verdes.

Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes para a política urbana e determina que esta tem o objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (art. 2º). Para tanto, a política urbana deve garantir "o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". É interessante notar que, embora o estatuto mencione o saneamento ambiental, não aponta nenhum critério de sustentabilidade ecológica como requisito para a sustentabilidade urbana. Esse seria o caso da manutenção de áreas verdes para a garantia da segurança da população.

No entanto, o mesmo art. 2º inclui, entre as diretrizes da política urbana, diversos dispositivos ambientais, quais sejam: a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental, e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e do patrimônio paisagístico.

Além disso, figuram entre os instrumentos da política urbana (art. 4º), o plano diretor, o zoneamento ambiental e as unidades de conservação. O zoneamento ambiental está previsto na Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. As unidades de conservação são regidas pela Lei nº 9.985/2000 e serão discutidas em tópico posterior deste trabalho.

Os arts. 39 a 42-B do estatuto detalham algumas diretrizes relativas ao plano diretor, reiterando as disposições do art. 182 da Constituição

Federal, segundo o qual a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Assim, a função social da propriedade, no caso de área urbana, depende das disposições do plano diretor, atendidas as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

O plano diretor deve ser elaborado de forma participativa e aprovado por lei municipal, revista a cada dez anos, e deve englobar todo o território do município (e não somente o perímetro urbano). O art. 41 especifica as cidades para as quais o plano diretor é obrigatório, entre as quais estão as incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O art. 42 estipula, em linhas gerais, o conteúdo mínimo do plano diretor. Não há, nesse dispositivo, exigências quanto à manutenção de áreas verdes. Entretanto, o art. 42-A determina, para os municípios incluídos no cadastro referido, que o plano diretor deve conter o mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, bem como as medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres. Como muitas dessas áreas estão em APP, medidas preventivas de desastres deverão abranger a relocação de população e revegetação das áreas de risco.

Lei da Mata Atlântica

A Lei nº 11.428/2006 estabelece condicionantes para a supressão de vegetação nativa da Mata Atlântica. A lei distingue as florestas primárias e secundárias e o estágio de regeneração em inicial, médio e avançado. A vegetação em estágio inicial de regeneração pode ser suprimida, mediante autorização do órgão estadual.

Conforme o art. 30, é vedada a supressão de vegetação primária para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas. Em qualquer localização, a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública (art. 14).

A supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração é vedada nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência da lei (art. 30, II). Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da lei, a supressão depende de prévia

autorização do órgão estadual competente, sendo admitida para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% da área total coberta por esta vegetação (art. 30, I).

A vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social. Quando situada em área urbana, a supressão poderá ser autorizada pelo órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor. De qualquer forma, conforme os arts. 14 e 31 da lei, a autorização depende da anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico, deve obedecer ao disposto no Plano Diretor e deve seguir os seguintes condicionantes:

- perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da lei: preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% da área total coberta por esta vegetação;
- perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência da lei: manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% da área total coberta por esta vegetação.

Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

A Lei nº 9.985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). Unidade de Conservação (UC) é o "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (art. 2º, I).

São criados dois tipos de UCs: as de proteção integral, destinadas à preservação dos recursos naturais, e as de uso sustentável, que admitem a "exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável" (art. 2º, XI).

Por força do art. 49, a área de toda UC de proteção integral é considerada zona rural. Isso não implica, entretanto, a inexistência de UCs desse tipo na malha urbana ou limítrofes a ela. Exemplos são o Parque

Nacional da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro, e o Parque Nacional de Brasília, junto ao Plano Piloto, no Distrito Federal.

No entanto, na zona definida como urbana pela lei municipal, só é possível a criação de UCs de uso sustentável, que abrangem sete categorias: Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie); Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 14).

Em princípio, é possível a criação de qualquer uma dessas categorias em zona urbana, mas, considerando-se os objetivos de manejo de cada uma (Quadro 1), verifica-se que as UCs apropriadas são a APA e a Arie, das quais existem inúmeros exemplos de sobreposição com ocupação urbana de diferentes usos.

Quadro 1 – Unidades de conservação de uso sustentável.

CATEGORIA	OBJETIVOS
Área de Proteção Ambiental (APA)	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.
Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie)	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.
Floresta Nacional (Flona)	Promover o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.
Reserva Extrativista (Resex)	Proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.
Reserva de Fauna (Refau)	Manter populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Conservar a diversidade biológica.

Fonte: Drummond et al. (2011).

De acordo com o art. 15 da Lei do Snuc, a APA é uma "área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso

dos recursos naturais". Por sua vez, a Arie "é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza" (art. 16). Ambas podem abranger terras públicas e privadas (arts. 15 e 16) e, assim como toda UC, devem ser dotadas de plano de manejo (art. 27), que estabelece o zoneamento da área. A Arie deve possuir zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos (art. 25).

Também é viável a criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) em enclaves de vegetação nativa na zona urbana, "área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica", destinada à pesquisa científica e à visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais (art. 21). Portanto, a RPPN, embora seja uma UC de uso sustentável, não admite usos diretos, como a presença de bairros residenciais e outras formas de ocupação.

Todas as UCs podem ser criadas em nível federal, estadual e municipal. Assim, elas podem compor as áreas verdes da malha urbana, onde haja remanescentes de vegetação nativa em bom estado de conservação. Prestam-se à proteção da biodiversidade, mas também ao desenvolvimento de atividades de lazer e educação e à manutenção da segurança contra enchentes, inundações e outros desastres naturais.

Lei de Crimes Ambientais

A Lei de Crimes Ambientais, art. 64, institui como crime "promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida". A pena é detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Além disso, são crimes ambientais:

- destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção (art. 38);
- destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção (art. 38-A);

- cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente (art. 39);
- causar dano direto ou indireto às UCs e às áreas circundantes a elas, num raio de dez quilômetros, de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização (art. 40);
- fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocar incêndios nas florestas e demais formas de vegetação, em áreas urbanas ou qualquer tipo de assentamento humano (art. 42);
- extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, sem prévia autorização, pedra, areia, cal ou qualquer espécie de minerais (art. 44);
- impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação (art. 48);
- destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia (art. 49);
- destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação (art. 50); e
- desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente.

Verifica-se, pois, que muitos crimes ambientais relativos à flora, embora não sejam específicos das áreas urbanas, aplicam-se também a elas.

5 A legislação estadual e as áreas verdes

Conforme mencionado na introdução, este estudo não prevê o levantamento exaustivo da legislação estadual relativa à implantação de áreas verdes urbanas. Assim, as leis apresentadas visam exemplificar os tipos de norma identificados e sua pertinência na matéria.

No estado de São Paulo, o art. 180 da Constituição foi emendado para incluir, entre as diretrizes do desenvolvimento urbano, o veto à mudança de destinação das áreas verdes definidas em projetos de loteamento. Excetuam-se aquelas total ou parcialmente ocupadas em núcleos habitacionais de interesse social, com situação consolidada ou de difícil reversão; equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento; e igrejas.

A Lei paulista nº 13.550, de 2 de junho de 2009, que "dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Cerrado", classifica a vegetação de acordo com suas fitofisionomias e estágios de regeneração. A vegetação, em estágios médio e avançado de regeneração, de cerradão e cerrado *stricto senso*, só pode ser suprimida com autorização do órgão ambiental, em caráter excepcional e em caso de utilidade púbica ou interesse social. A lei determina que a supressão de vegetação nativa em áreas urbanas depende de prévia autorização do órgão ambiental e deve atender aos seguintes requisitos: preservação de vegetação nativa correspondente a 20% da superfície da propriedade e a, no mínimo, 30% da área do fragmento de vegetação nativa existente na propriedade, quando a vegetação estiver em estágio inicial de regeneração, ou a 50% do fragmento, quando a vegetação estiver em estágio médio de regeneração. A vegetação remanescente deve ser averbada à matrícula do imóvel como área verde, quando superior a 1.000 m^2. Proprietários que se empenharem em proteger a vegetação nativa devem receber medidas de incentivo. Trata-se, assim, de norma que visa proteger um dos biomas mais ameaçados do Brasil pelo desmatamento acelerado, estendendo essa proteção aos remanescentes de áreas urbanas.

A Lei nº 13.580, de 24 de julho de 2009, do estado de São Paulo, "institui o Programa Permanente de Ampliação das Áreas Verdes Arborizadas Urbanas". O programa destina-se à recuperação ambiental dos municípios paulistas, à mitigação de ilhas de calor e da poluição sonora e à conservação da biodiversidade. A lei estabelece o Índice de Área Verde (IAV) de 12m^2/habitante, que corresponde ao indicado pela OMS, conforme anteriormente discutido neste trabalho. Os projetos poderão ser financiados com recursos privados e públicos, 60% dos quais podem ser provenientes do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição.

Interessante, também, é a Lei paulista nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006, que "define a área de proteção e recuperação dos mananciais da bacia hidrográfica do Guarapiranga", que concilia o zoneamento da área com a definição de parâmetros urbanísticos. Para cada área de intervenção, a lei define o índice de impermeabilização máxima, o coeficiente de aproveitamento máximo e o lote mínimo. Também foi estabelecido o instrumento da compensação, que prevê medidas de natureza urbanística, sanitária e ambiental que permite alterar os parâmetros urbanísticos, para fins de licenciamento e regularização de empreendimentos, desde que mantidas as condições para a produção de água. As medidas de compensação abrangem, entre outras, a criação de RPPN e a vinculação de área verde ao empreendimento, obra ou

atividade situada dentro da APA, para cumprimento dos parâmetros urbanísticos e ambientais. Trata-se, portanto, de uma interessante integração de instrumentos previstos na legislação federal, tendo em vista a manutenção da permeabilidade do solo urbano e a produção de água.

No estado de Minas Gerais, a Lei nº 14.309, de 19 de junho de 2002, que "dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no estado", prevê a manutenção da ocupação humana consolidada em APP, isto é, estabelecida até a data de aprovação da lei. Essa consolidação contraria a legislação federal, que autoriza a regularização fundiária em APP com condicionantes.

No estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 650, de 11 de janeiro de 1983, que "dispõe sobre a política estadual de defesa e proteção das bacias fluviais e lacustres do Rio de Janeiro", institui a Faixa Marginal de Proteção (FMP), que abrange as APPs. Tais faixas devem ser demarcadas pela Superintendência Estadual de Rios e Lagoas. Nelas, a ação governamental deve interferir nos projetos urbanos, no controle da erosão e no transporte de sólidos nos cursos d'água.

No estado do Amazonas, a Lei nº 2.754, de 20 de outubro de 2002, regulamenta o art. 134 da Constituição estadual e dispõe sobre a aquisição, destinação, utilização, regularização e alienação dos bens imóveis do estado. A lei determina que, nas áreas urbanas, as terras devolutas e as áreas públicas desocupadas ou subutilizadas são prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda, à instalação de equipamentos urbanos e comunitários, a áreas verdes, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, de transporte, trabalho e a serviços públicos.

No estado de Goiás, a Lei nº 12.596, de 14 de março de 1995, que "institui a política florestal do estado de Goiás", determina que, na eventual transformação de área rural em urbana, deverá ser mantida a reserva legal averbada à matrícula do imóvel. Essa determinação está em sintonia com a recente Lei federal nº 12.651/2012. Além disso, nos projetos públicos de reflorestamento e florestamento em área urbana, devem ser empregadas, preferencialmente, espécies do bioma Cerrado.

A Lei goiana nº 14.408, de 21 de janeiro de 2003, que "dispõe sobre ordenamento do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias estaduais e federais delegadas ao estado", determina a preservação da vegetação existente na faixa de dez metros, contados a partir do acostamento, incentivando o plantio de vegetação destinada ao combate à erosão, melhoria do microclima da rodovia e outras funções. Essa faixa é menor que a APP prevista na Lei federal nº 12.651/2012 (30 m) e menor

ainda que a faixa não edificável prevista na lei federal de parcelamento do solo urbano (15 m).

6 A legislação municipal e as áreas verdes

Assim como foi feito para a legislação estadual, as leis municipais citadas neste estudo têm caráter meramente exemplificativo, uma vez que não foi realizado um levantamento exaustivo junto a todas as câmaras de vereadores, sobre as normas relativas a áreas verdes. Além disso, não se pesquisou nem se analisou leis relativas a planos diretores.

No município de São Paulo, foram identificadas as seguintes normas:

- Lei nº 10.365, de 22 de setembro de 1987, que "disciplina o corte e a poda de vegetação de porte arbóreo existente no município de São Paulo". A lei considera a vegetação de porte arbóreo municipal bem de uso comum do povo e define-a como de preservação permanente, em termos semelhantes aos da legislação florestal federal. A supressão de vegetação de porte arbóreo depende de autorização do administrador regional competente.
- Lei nº 10.948, de 24 de janeiro de 1991, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de arborização de vias e áreas verdes nos planos de parcelamento do solo para loteamentos e desmembramentos". A lei condiciona a aprovação desses projetos à arborização das áreas mencionadas e define parâmetros para o plantio das árvores.
- Lei nº 12.319, de 16 de abril de 1997, que "dispõe sobre espaços permeáveis em áreas de propriedade pública".
- Lei nº 12.317, de 16 de abril de 1997, que "dispõe sobre o plantio de árvores frutíferas ou floríferas em áreas de favelas ou ocupações no município de São Paulo, onde foram ou serão removidos barracos, em virtude de oferecerem risco ou terem sido incluídas em algum projeto de urbanização".
- Lei nº 13.319, de 5 de fevereiro de 2002, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva de áreas verdes nos estacionamentos que especifica".
- Lei nº 14.186, de 4 de julho de 2006, que "institui o Programa Municipal de Arborização Urbana", destinado à implantação e manutenção de áreas verdes urbanas.

No município de Belo Horizonte, a Lei nº 8.816, de 14 de julho de 2003, que institui o Código de Posturas, determina ao particular o ajardinamento e a arborização de parcela do passeio público; vincula a Certidão de Baixa de Construção e Habite-se à comprovação de plantio

de árvores, conforme o projeto arquitetônico; estabelece a prioridade de plantio de árvores frutíferas nos espaços públicos; e determina que a implantação de equipamentos de uso coletivo em logradouros públicos deve evitar danos ou conflitos com a arborização urbana.

No município do Rio de Janeiro, a Lei nº 1.196, de 4 de janeiro de 1986, "vincula à concessão de habite-se de qualquer natureza a doação de árvore para plantio no passeio em frente à respectiva edificação".

As leis identificadas têm por fim proteger a vegetação arbórea urbana, estimular ou obrigar a arborização nos projetos de parcelamento e em áreas não edificadas, a manutenção da permeabilidade do solo e a proteção das áreas de risco.

Verificou-se, ainda, que muitos municípios contam com programas de arborização urbana, ainda que estes não estejam instituídos por lei, como é o caso do município de São Paulo.

7 Considerações finais

Do levantamento e análise realizados, observa-se que a legislação federal contempla diversas normas aplicáveis à manutenção de áreas verdes nas áreas urbanas, como a criação e implantação de UCs, a manutenção de APPs, a vedação de implantação de projetos de parcelamento urbano em áreas frágeis, a previsão de espaços livres entre as normas urbanísticas, a instituição de crimes ambientais entre as condutas lesivas ao meio ambiente urbano. Aplicadas em conjunto, essas normas garantiriam a conservação de boa parcela das áreas cobertas de vegetação nativa nas cidades e protegeria a população das ocupações irregulares em áreas de risco e que causam grandes prejuízos sociais, ambientais e econômicos às populações urbanas.

Entretanto, não há nenhuma norma federal específica que detalhe a ampliação e a manutenção de áreas verdes urbanas. Avanços são bem-vindos, especialmente no Estatuto da Cidade, com a inclusão da matéria no conteúdo mínimo do plano diretor. Além disso, normas mais detalhadas poderão ser introduzidas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, visando o aprimoramento dos critérios urbanísticos com o objetivo de controlar e reduzir a impermeabilização do solo.

Em relação às leis estaduais, achados interessantes foram descritos, vinculando padrões urbanísticos com o zoneamento ambiental de área específica, tendo em vista a manutenção da permeabilidade do solo urbano. Encontraram-se, também, normas que restringem o desmatamento em áreas urbanas, no bioma Cerrado.

Mas há leis estaduais que estabelecem normas contraditórias em relação às normas federais, especialmente o Código Florestal, e que caminham em sentido contrário ao da expansão das áreas verdes urbanas.

Entre as leis municipais, as mais interessantes são as que vinculam a obtenção de habite-se ao plantio de árvores. Verificou-se que normas favoráveis à manutenção de áreas verdes urbanas estão presentes em diferentes tipos de leis, desde normas urbanísticas a código de postura. Programas de arborização urbana e de manutenção de remanescentes de vegetação nativa são ações importantes da gestão urbana a serem fomentadas nos municípios.

É de se notar, ainda, que muitas leis estaduais e municipais procuram ampliar a área urbana vegetada justamente nas regiões que mais sofrem com as inundações, como o estado de São Paulo. Essas leis tentam reverter o quadro atual, em que a taxa de impermeabilização do solo atinge níveis alarmantes, tornando as enchentes e alagamentos constantes das vias e residências um problema de difícil solução. Esse quadro serve de alerta às populações urbanas que ainda contam com áreas verdes urbanas em bom estado e em extensão suficiente para o controle de cheias e deslizamentos de terra.

Por fim, é importante salientar que o uso de espaço livre *per capita* é parâmetro importante para o planejamento urbano, mas não suficiente, uma vez que não revela a qualidade dessas áreas e a sua distribuição. A ele devem ser acrescentados outros parâmetros, como a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento, de forma a aumentar a capilaridade das áreas verdes e ampliar os seus benefícios a toda a população.

Referências

COSTA, Heloísa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10., 2002, Diamantina-MG. *Anais...* Disponível em: <htpp:\\www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D61.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2011.

DUARTE, Denise Helena Silva; SERRA, Geraldo Gomes. Padrões de ocupação do solo e microclimas urbanos na região de clima tropical continental brasileira: correlações e proposta de um indicador. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 7-20, abr./jun. 2003.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade e OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (org.). *Conservação da biodiversidade*: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara. 2011.

GANEM, Roseli Senna. *Área de preservação permanente em áreas urbanas*. Brasília: Câmara dos Deputados/Conle, jul. 2007. (Estudo). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1233>. Acesso em: 24 fev. 2011.

_____. Conservação da biodiversidade em áreas urbanas. *Cadernos Aslegis*, Brasília, n. 34, p. 41-64, maio/ago. 2008.

LIMA, Ana Maria Liner Pereira; CAVALHEIRO, Felisberto; NUCCI, João Carlos; SOUSA, Maria Alice de Lourdes Bueno; FIALHO, Nilva de Oliveira e DEL PICCHIA, Paulo Celso Dornelles. Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARBORIZAÇÃO URBANA, 2., 1994, São Luís-MA. *Anais*... São Luís: Sociedade Brasileira de Arborização Urbana, 1994. p. 539-553.

LOBODA, Carlos Roberto; DE ANGELIS, Bruno Luiz Domingos. Áreas verdes púbicas urbanas: conceitos, uso e funções. *Ambiência*, Guarapuava-PR, v. 1, n. 1, p. 125-139, jan./jun. 2005.

LOMBARDO, Magda A.; LEITE, Dilza A. N. O.; MOURA, Sarita de. Mapeamento de áreas verdes urbanas: o exemplo da cidade de Rio Claro-SP. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA, 21., 2003, Belo Horizonte. *Anais*... Disponível em: <http://www.cartografia.org.br/xxi_cbc/271-SG59.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2011.

MCCORMICK, J. *Rumo ao paraíso*: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1992.

MENDONÇA, Francisco. Aspectos da problemática ambiental urbana da cidade de Curitiba-PR e o mito da "capital ecológica". *Geousp*: Espaço e Tempo, São Paulo, n. 12, p. 1-8, 2007.

MORERO, Andrea Maria; SANTOS, Rozely Ferreira dos e FIDALGO, Elaine Cristina Cardoso. Planejamento ambiental de áreas verdes: estudo de caso em Campinas-SP. *Rev. Inst. Florestal*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 19-30, jun. 2007.

SORENSEN, Mark; BARZETTI, Valerie; KEIPI, Kari; WILLIAMS, John. *Manejo de las areas verdes urbanas*: documento de buenas practicas. Washington: BID, 1998.

Planejamento do uso do solo e prevenção a desastres na legislação urbanística e ambiental

ROSELI SENNA GANEM

1 Introdução

Os desastres ocorrentes no Brasil estão relacionados sobretudo a instabilidades atmosféricas severas, destacando-se inundações bruscas ou graduais, enxurradas, erosão fluvial, desbarrancamentos de rios, escorregamentos, rolamento de matacões, vendavais, tempestades, trombas-d'água, tornados, chuvas de granizo, erosão marinha, inundações pela invasão do mar, erosão linear e voçorocas, estiagens e incêndios florestais[6]. Os mais frequentes são as inundações, os alagamentos e os escorregamentos e afetam especialmente as comunidades urbanas, tendo em vista que quase 85% da população brasileira, isto é, 160.879.708 pessoas vivem nas cidades, atualmente[7].

Inundações, alagamentos e escorregamentos decorrem de processos que envolvem, de forma integrada, variáveis ambientais (rede hidrográfica, precipitação, relevo e vegetação) e variáveis sociais (densidade demográfica, ocupação do solo e pobreza). Assim, embora tempestades, vendavais e outros fenômenos naturais extremos não possam ser evitados, os impactos da ação humana sobre os ecossistemas – desmatamento, acúmulo de lixo, erosão do solo e assoreamento dos corpos-d'água, ocupação desordenada e edificação em áreas de risco – contribuem ou

6 Ministério da Integração Nacional. http://www.defesacivil.gov.br/situacao/2010/ index.asp. Acesso em: 29 nov. 2011.

7 Censo demográfico de 2010. http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 4 mar. 2012.

são decisivos para a ocorrência de desastres, a intensificação de seus efeitos, a perda de vidas humanas e de bens materiais (MARCELINO, 2007).

Reduzir a frequência e a intensidade dos desastres requer a implantação de medidas preventivas. A prevenção pode pautar-se na execução de obras de engenharia, que são caras e paliativas e geram falsa sensação de segurança. A prevenção efetiva depende de ações educativas e de ordenamento territorial, em especial o mapeamento e o zoneamento das áreas de risco (MARCELINO, 2007).

No Brasil, a prevenção de desastres é fortemente dificultada pela ausência de planejamento do uso do solo. Consequentemente, as ações governamentais concentram-se na resposta, isto é, nas ações após a ocorrência do desastre. A falta de planejamento amplia as vulnerabilidades socioambientais, sobretudo nas regiões de recorrência de eventos extremos (PASCOALINO; ALMEIDA, 2011).

O presente trabalho tem por objetivo identificar as ações de ordenamento territorial previstas na legislação nacional urbanística e de meio ambiente, cuja implantação constitui a base de uma política de prevenção de desastres no Brasil.

2 O planejamento do uso do solo no ordenamento jurídico nacional

O planejamento do uso do solo e a gestão ambiental estão previstos na Constituição Federal. O ordenamento territorial urbano constitui competência municipal, conforme os arts. 30, VIII, e 182 da Carta Magna. Para bem desempenhar essa competência, a Constituição determina ao município que elabore e aprove em lei o plano diretor, "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana", obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182).

O combate à degradação ambiental, a conservação das florestas, a política habitacional e o saneamento básico estão no rol das competências comuns entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 23, VI, VII e IX). Além disso, a Carta Magna determina que compete concorrentemente à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI).

Acrescente-se ainda que, em relação à defesa civil, a Constituição Federal determina que compete à União legislar sobre a matéria (art. 22, XXVIII), bem como "planejar e promover a defesa permanente

contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações" (art. 21, XVIII).

Sendo assim, compete à União, exclusivamente, dispor normas sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil, e, em conjunto com estados e Distrito Federal, disciplinar o planejamento do uso dos recursos naturais tendo em vista a proteção do meio ambiente. Entre as medidas de planejamento, incluem-se aquelas preventivas de desastres relacionadas ao uso do solo, da vegetação nativa e dos recursos hídricos.

Além disso, no plano constitucional, o planejamento contra as calamidades públicas cabe à União, ao passo que o planejamento territorial urbano cabe aos municípios, mas, compete aos três entes federados o combate a fatores que contribuem para o desencadeamento de desastres, como o desmatamento, a degradação do solo e dos recursos hídricos, os problemas de drenagem urbana e a carência de moradia, especialmente para a população de baixa renda.

Amparado por essas disposições constitucionais, o Brasil construiu um conjunto de leis relativas à gestão de desastres, à gestão urbana e ao meio ambiente, cuja implantação é essencial para a prevenção de desastres.

A primeira a ser mencionada é a recente Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que mudou radicalmente a forma de gestão dos desastres no Brasil, até então pautada por uma lógica marcadamente de socorro e assistência.[8]

Anteriormente, vigia a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que, em sua versão original, instituiu um sistema nacional de defesa civil marcado pela visão emergencial da gestão desastres, com previsão de ações para resposta e recuperação. A Lei nº 12.340/2010 continua em vigor, mas bastante alterada.

A nova Lei nº 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e um novo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e inseriu, no ordenamento jurídico nacional, diversas medidas voltadas para a prevenção de desastres, especialmente no que

8 A Lei nº 12.608/2012 foi fruto de um amplo processo de discussão sobre a gestão de desastres no Congresso Nacional. A matéria foi intensamente debatida em 2011, no âmbito da Comissão Especial de Medidas Preventivas e Saneadoras de Catástrofes Climáticas da Câmara dos Deputados, cujo relatório final, a cargo do deputado Glauber Braga, aprovado em dezembro de 2011, contém proposta legislativa que visa instituir uma Política Nacional de Proteção Civil. A proposta foi protocolada como Projeto de Lei nº 2.978/2011, a qual abrange as ações de resposta e reconstrução, mas dá especial atenção à redução do risco de desastres no Brasil e visa integrar-se à legislação urbanística e ambiental. Parte significativa dessa proposição foi incluída no Projeto de Lei de Conversão (PLV) da Medida Provisória nº 547, de 2011, também relatada pelo deputado Glauber Braga na Câmara dos Deputados, que redundou na Lei nº 12.608/2012.

tange ao planejamento urbano e ao desenvolvimento de uma cultura nacional de percepção e prudência quanto aos riscos.

Assim, são objetivos da PNPDEC, entre outros: reduzir os riscos de desastres; recuperar as áreas afetadas por desastres; incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial; estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; e desenvolver a consciência nacional acerca dos riscos de desastre.

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) abrange os órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil. A lei disciplina as competências de cada ente da federação, das quais serão destacadas neste trabalho aquelas pertinentes ao planejamento urbano e ambiental.

As obrigações da União abrangem principalmente as ações de macroplanejamento, quais sejam: promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência; instituir cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e criar sistema de informações de monitoramento de desastres, base de dados compartilhada entre os integrantes do Sinpdec que consolidará informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre em todo o território nacional. A União também deve apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios no mapeamento das áreas de risco e, junto com os estados, realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco.

Aos estados compete, entre outras funções, identificar e mapear as áreas de risco, realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os municípios, e apoiar os municípios na elaboração dos planos de contingência de proteção e defesa civil.

Cabe aos municípios incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; identificar e mapear as áreas de risco

de desastres; promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; vistoriar edificações e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; e manter a população informada sobre áreas de risco.

Compete aos três níveis da federação desenvolver uma cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no país; oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres; e priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco nos seus respectivos programas habitacionais.

A Lei nº 12.340/2010, com a nova redação dada pela Lei nº 12.608/2012, institui e disciplina o cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. O município deve inscrever-se no cadastro por sua iniciativa ou mediante indicação dos demais entes federados. Os incluídos no cadastro deverão mapear as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e elaborar um plano de contingência de proteção e defesa civil. Tais municípios devem, ainda, elaborar um plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar edificações em áreas suscetíveis à ocorrência de desastres; e elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo.

O governo federal deverá periodicamente publicar informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos municípios constantes do cadastro e encaminhar essas informações aos estados e municípios, para conhecimento e providências.

Ainda de acordo com a Lei nº 12.340/2010, ao verificar a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para reduzir o risco, inclusive a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. A remoção somente se dará mediante a realização de vistoria no

local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e de notificação da remoção aos ocupantes. Deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área. Os que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.

Verifica-se, portanto, que as leis nº 12.608/2012 e 12.340/2010, em conjunto, preveem uma série de medidas que interferem diretamente no planejamento do uso do solo, tendo em vista evitar a ocorrência de desastres, mesmo que eventos meteorológicos extremos aconteçam. Com esse objetivo, a Lei nº 12.608/2012 alterou também as leis urbanísticas nº 10.257/2001 e 6.766/1979, como se verá a seguir.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, entre outras providências, disciplina a elaboração do plano diretor, que deve abranger todo o território do município. O estatuto estende a exigência de elaboração do plano diretor para outros municípios que tenham menos de vinte mil habitantes, entre os quais os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de especial interesse turístico, bem como aqueles inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Os planos diretores deveriam ser aprovados até 2008 e revisados a cada dez anos. Segundo estudo publicado pelo Ministério das Cidades em 2006, dos 1.683 municípios que deveriam obrigatoriamente elaborar o plano diretor, conforme os critérios do Estatuto da Cidade, 241 (14,32%) haviam concluído o plano diretor, 1.244 (73,92%) estavam em processo de elaboração e 188 (11,76%) sequer haviam iniciado esse processo (ROLNIK; HASBERG; PINHEIRO, 2005). Verifica-se que, do universo de 5.565 municípios brasileiros, apenas 30% teriam a obrigação de elaborar o plano diretor.

Em que pese o avanço considerável no número de municípios com plano diretor elaborado ou em processo de elaboração, o que garantirá o ordenamento do uso do solo das cidades é a implantação desses planos, nos quais devem ser indicados o zoneamento, as áreas de risco que não podem ser urbanizadas, a taxa de ocupação, o coeficiente de aproveitamento, o índice de impermeabilização do solo e outros parâmetros capazes de garantir o desenvolvimento de cidades ecologicamente sustentáveis.

Além disso, deve-se considerar que o universo de cidades que devem elaborar o plano diretor aumentou ainda mais, tendo em vista as alterações inseridas pela Lei nº 12.608/2012 à Lei nº 10.257/2001. Assim, o plano diretor passou a ser obrigatório para as cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, da Universidade Federal de Santa Catarina, concluiu recentemente o *Atlas brasileiro de desastres naturais* (UNIVERSIDADE..., 2012). Estima-se que cerca de 300 cidades deverão integrar o cadastro nacional de municípios suscetíveis a desastres naturais (MELLO, 2012). Caberá, ainda, identificar aqueles para quem a elaboração do plano diretor constitui uma obrigação nova.

Para os municípios inseridos no cadastro nacional, o plano diretor deverá incluir, entre outros aspectos, o mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de desastres; o planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; medidas de drenagem urbana e de mitigação de impactos de desastres; e diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares. O mapeamento das áreas de risco deverá basear-se em cartas geotécnicas.

Ressalte-se, ainda, que, conforme o art. 42-B do Estatuto da Cidade, para ampliação do perímetro urbano, os municípios devem elaborar projeto específico que contenha, entre outros aspectos, a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais.

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, Lei do Parcelamento do Solo Urbano, prevê áreas que não podem ser ocupadas, quais sejam: os terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; os terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; os terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e as áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. Verifica-se, pois, que a lei prevê a exclusão das áreas de risco da ocupação urbana.

A Lei nº 12.608/2012 alterou a Lei nº 6.766/1979, para exigir que, a partir de abril de 2014, nos municípios inseridos no cadastro nacional com áreas suscetíveis à ocorrência de desastres, a aprovação do projeto de

parcelamento ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização. Além disso, é vedada a aprovação de projeto em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada.

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a nova Lei Florestal que revogou a Lei nº 4.771/1965, manteve as Áreas de Preservação Permanente (APPs), as quais abrangem margens de rios e outros corpos-d'água, encostas e áreas vulneráveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Essas áreas devem ser previstas como não edificáveis nos planos diretores. A Lei nº 12.651/2012 prevê a regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada em APP, mediante aprovação de projeto que inclua estudo técnico no qual sejam propostas, entre outras medidas, de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações. Ainda conforme a lei, na regularização fundiária de interesse específico, o processo de regularização ambiental deverá ser instruído com a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico.

A relação entre segurança das ocupações urbanas e controle do desmatamento está intimamente ligada à gestão das bacias hidrográficas, regulada pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Um dos objetivos dessa política é "a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais" (art. 2º).

Dentre os instrumentos previstos na Lei nº 9.433/1997, cabe destacar os Planos de Recursos Hídricos. Esses planos são elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o país (arts. 7º e 8º) e abrangem, entre outros aspectos, a análise de modificações dos padrões de ocupação do solo e as propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. Sendo assim, os Planos de Recursos Hídricos devem indicar a porcentagem mínima de áreas a serem mantidas livres de ocupação humana, tendo em vista o controle do desmatamento e a regularidade da vazão dos rios. Nesse sentido, devem integrar-se aos planos diretores.

Os Planos de Recursos Hídricos também devem ser coordenados com as políticas de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), visando garantir a drenagem

urbana, o controle da poluição e a desobstrução de áreas com risco natural de enchentes.

Outro instrumento de planejamento do uso do solo é o zoneamento ambiental, previsto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. O zoneamento ambiental é de grande importância para a prevenção de catástrofes, pois tem por fim promover o planejamento do uso do solo urbano e rural e orientar a implantação de programas, projetos, obras e atividades públicas e privadas no que diz respeito à sustentabilidade ecológica.

O zoneamento ambiental foi regulamentado como Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. O ZEE visa definir as diretrizes para a distribuição espacial das atividades econômicas, vedando, restringindo e apontando alternativas de exploração do território. O ZEE deve ser elaborado nas escalas nacional (1:5.000.000 e a 1:1.000.000), macrorregional (1:1.000.000 ou escalas maiores), estadual (1.000.000 a 1:250.000) e local (1:100.000 ou escalas maiores). Assim como os Planos de Bacias Hidrográficas e os planos diretores, o ZEE presta-se também ao levantamento das áreas de risco de desastre.

Por fim, a Lei nº 6.938/1981 prevê, ainda, o licenciamento ambiental, instrumento por meio do qual o órgão ambiental competente licencia ou não empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente capazes de causar degradação ambiental. O licenciamento ambiental possibilita ao órgão ambiental vedar as ocupações em áreas de risco de desastre.

3 Considerações finais

A análise acima comprova que o Brasil possui uma legislação nacional que disciplina o planejamento do uso do solo tendo em vista a prevenção de desastres. As medidas previstas, se implantadas, permitiriam ao poder público vedar as ocupações em áreas de risco, promover a regularização fundiária de ocupações urbanas e outras ações de gestão territorial necessárias para evitar a ocorrência de desastres ou minimizar seus efeitos.

Se o ordenamento territorial não se realiza no país, não é por ausência de normas que orientem o poder público na sua efetivação. A falta de investimentos em prevenção penaliza a população diretamente, pela ocorrência de desastres, e indiretamente, pela má aplicação dos recursos públicos, com o dispêndio excessivo em resposta e reconstrução.

Note-se que o planejamento previsto na legislação em vigor não abrange apenas os perímetros urbanos. Os recortes são definidos conforme os objetivos de cada lei: limites municipais para o plano diretor, a bacia hidrográfica para a gestão da água ou escalas diversificadas para o ZEE. Tais instrumentos, ainda que possam se sobrepor espacialmente, são complementares nas suas finalidades e, do ponto de vista da sustentabilidade urbana e da gestão de desastres, devem ser considerados integradamente.

Os planos de recursos hídricos elaborados para as bacias hidrográficas, por exemplo, visam à conservação da água em quantidade e qualidade. Nesse sentido, é importante que estabeleçam medidas de proteção de nascentes e de uma porcentagem mínima de vegetação nativa, que garantam o fluxo contínuo de água no solo e o controle das vazões, colaborando substancialmente para a redução das enchentes. A recuperação ou a manutenção da vegetação nativa deverá ocorrer especialmente nas áreas de risco, incluindo aquelas sujeitas a deslizamentos.

É importante lembrar que as cidades sofrem com inundações cuja força decorre, em grande medida, do mau uso do solo nas regiões a montante. Portanto, os planos de recursos hídricos são instrumentos essenciais de planejamento territorial tendo em vista a sustentabilidade urbana e a gestão de desastres, ainda que não estejam vinculados diretamente a esses objetivos.

Outro aspecto a ressaltar é que o bom planejamento do uso do solo, capaz de gerar benefícios efetivos para a população, depende de uma série de fatores. O primeiro deles é a implantação de estrutura institucional nas três esferas da federação – mas nos municípios em especial –, dotada de técnicos capacitados, recursos materiais e financeiros próprios e suficientes para a elaboração dos estudos de levantamento de informações, diagnósticos e zoneamentos. Não basta elaborar os planos, é preciso garantir sua qualidade técnica e aplicabilidade.

Além disso, diagnósticos precisos e zoneamentos adequados dependem de uma base de dados consistente. Essa base deve incluir o cadastramento georreferenciado das áreas de risco e ocupações aí situadas. Também é imprescindível implantar um sistema de monitoramento dotado de rede ampla e densa de coleta de dados hidrológicos e meteorológicos. Para a gestão de desastres, o sistema de monitoramento deve estar atrelado ao sistema de alerta à população.

Por fim, cabe lembrar que nenhuma ação de planejamento será efetiva se não houver o desenvolvimento de uma cultura de prevenção de desastre no Brasil. Transbordamento do leito do rio e escorregamento

de solos mais frágeis nas épocas de maior intensidade pluviométrica, por exemplo, são fenômenos naturais que, na maioria dos casos, resultam em desastres menos pela singularidade do fenômeno e mais por conta do desrespeito aos limites ecossistêmicos. O conhecimento e a consideração aos limites impostos por esses fenômenos à ocupação do solo poderiam evitar muitas tragédias e prejuízos econômicos e sociais. A participação popular no planejamento do uso do solo constitui instrumento importante para o desenvolvimento de uma cultura de sustentabilidade urbana e prevenção de desastres.

Referências

MARCELINO, Emerson Vieira. *Desastres naturais e geotecnologias*: conceitos básicos. São José dos Campos-SP: Inpe, 2007.

MELLO, Daniel. Cadastro nacional terá cerca de 300 cidades suscetíveis a desastres naturais. *Agência Brasil*. 4 ago. 2012. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-08-04/cadastro-nacional-tera-cerca-de-300-cidades-suscetiveis-desastres-naturais>. Acesso em: 11 nov. 2012.

PASCOALINO, Aline; ALMEIDA, Lutiane Queiroz de. *Eventos climáticos e a gestão do risco em cidades brasileiras*: considerações sobre os desastres ocorridos no Rio de Janeiro, Pernambuco e Alagoas. Disponível em: <http://sic2011.com/sic/arq/4920657831650492065783165049206578316.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2012.

ROLNIK, Raquel; SCHASBERG, Benny; PINHEIRO, Otilie Macedo (coord.) *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. 92 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/PlanoDiretorParticipativoSNPU2006.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário sobre Estudos e Pesquisas sobre Desastres. *Atlas brasileiro de desastres naturais*: 1991 a 2010. Florianópolis-SC: UFSC/Ceped, 2012. v. Brasil.

Áreas verdes em ambientes urbanos: reflexões para sustentabilidade ambiental das bacias de drenagem

VALDIR ADILSON STEINKE

MARIO DINIZ DE ARAÚJO NETO

SILVIA MÉRI CARVALHO

1 Introdução

Aparentemente se tem a ideia de que as discussões envolvendo temas ambientais são recentes, mas o envolvimento mais direto da sociedade com os temas ambientais ganharam impulso no cenário internacional com as grandes conferências que tratam do assunto – a de Estocolmo, em 1972, e a Rio-92.

No entanto, no Brasil, pode-se afirmar que iniciativas pontuais que inspiraram ações públicas para a conservação da flora brasileira foram empreendidas desde o final do século XIX. Como exemplos nesse sentido, destacam-se a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1875, com a denominação à época de Real Horto Botânico; a ampliação do Horto Botânico da Cantareira em São Paulo, em 1896; e a instituição do serviço florestal como atribuição do Serviço Agronômico do Estado de São Paulo, em 1899 (GUILLAUMON, 1999).

Este mesmo autor nos aponta a Seção Botânica da Comissão Geográfica e Geológica do Estado de São Paulo como a instituição que, apesar de ter sido criada com o intuito de dar suporte ao desenvolvimento do setor cafeeiro, aglutinou um conjunto de ideias e ações que extrapolava o crescimento econômico desse setor. Isso ocorreu graças

à composição profissional multidisciplinar da comissão, que fundiu uma intelectualidade que Guillaumon (1999) considera como precursora da Universidade de São Paulo, criada em 1934.

Outro papel importante desempenhado pela Comissão Geográfica e Geológica foi a discussão inicial e a proposição do antigo Código Florestal, que começou a ser esboçado em 1902, por João Pedro Cardoso. Este retoma o tema em 1912, com a participação de Edmundo Navarro de Andrade, sendo o Código Florestal Brasileiro aprovado em 1934. O código não foi regulamentado à época, mas, em 1965, passou por uma reformulação, com a participação ativa da comissão, naquele momento dirigida por Roberto de Mello Alvarenga (GUILLAUMON, 1999).

Assim, a preocupação efetiva e a busca por compatibilizar os processos econômicos produtivos, bem como os diferentes tipos de uso das terras, com a proteção dos ecossistemas naturais surgem ao menos um século antes do desenvolvimento sustentável ser adotado como "palavra de ordem", principalmente nos discursos.

Obviamente o Brasil é hoje, muito diferente do país de um século atrás, pois 85% da população vive em áreas urbanas[9], as quais correspondem a menos de 1% do território nacional (MIRANDA et al., 2005). Desta forma, devemos destacar o tema urbano como prioritário na realidade da vida moderna.

Assim, na busca de superar a oposição entre urbano e ambiental, as questões ambientais ganharam valorização e espaço, notadamente a partir da década de 1980 e, sobretudo na década seguinte, tendo como ferramenta a sustentabilidade urbana (BRAGA, 2006).

Os problemas ambientais gerados pelo sistema produtivo, também presentes no espaço urbano, passam a ser tratados de forma recorrente, seja por parte de entidades e organizações responsáveis pelo financiamento internacional de grandes projetos, ou nas grandes conferências mundiais, como pauta obrigatória nos discursos e nas ações transformadas em agendas ou protocolos.

O panorama positivo, delineado a partir dessas múltiplas frentes de atuação, no entanto, não resultou em um quadro conceitual consensual. Como aponta Acselrad (1999 apud BRAGA, 2006) a sustentabilidade urbana antes de tudo reflete a disputa de poder em torno do território e de seus recursos a fim de legitimar ou não discursos e práticas sociais. São identificadas pelo autor, neste contexto, três matrizes discursivas de sustentabilidade urbana:

9 Censo demográfico de 2010. http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 4 mar. 2012.

> A primeira, representação *tecno-material da cidade*, combina modelos de racionalidade energética com modelos de equilíbrio metabólico e reduz a sustentabilidade urbana a seu aspecto estritamente material. A segunda, *representação da cidade como espaço da qualidade de vida*, combina modelos de pureza, de cidadania e de patrimônio e remete a sustentabilidade a um processo de construção de direitos que possam equacionar as externalidades negativas responsáveis pela insustentabilidade urbana. A terceira matriz, centrada na *reconstituição da legitimidade das políticas urbanas*, combina modelos de eficiência e equidade, além de remeter a sustentabilidade à construção de pactos políticos capazes de reproduzir as próprias condições de legitimidade. (ACSELRAD, 1999 apud BRAGA, 2006, p. 49)

Entendemos que o princípio da cidade sustentável e digna para todos tem como princípio fundamental o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

E, independente da matriz de discurso adotada, há diretrizes reconhecidamente presentes na pauta de ações capazes de operacionalizar o conceito de sustentabilidade urbana, como a garantia de espaços verdes na cidade, a preservação e recuperação dos recursos hídricos, a melhoria na drenagem urbana, a gestão adequada de resíduos sólidos, a redução da emissão de poluentes atmosféricos, a melhoria da mobilidade urbana, as ações de economia sustentável e o incentivo à cultura de paz.

Será dada maior ênfase às duas primeiras diretrizes, ou seja, aos espaços verdes e à preservação e recuperação dos recursos hídricos, por expressarem o objetivo principal do presente texto, que visa abordar o papel das áreas verdes na sustentabilidade urbana, sobretudo na manutenção de processos hidrológicos vinculados a bacias de drenagem no ambiente urbano.

2 O verde urbano: aspectos conceituais

As cidades são constituídas, do ponto de vista físico, de espaços de interação urbana representadas pela rede rodoferroviária; de espaços com construções compostos pelas habitações, indústrias, comércio, hospitais, escolas, entre outros; e de espaços livres que congregam as praças, parques, águas superficiais e ambientes correlatos (CAVALHEIRO; DEL PICCHIA, 1992).

Siqueira (2008) ressalta a tentativa de resgate do verde, nos dias atuais, em função do distanciamento da sociedade com os ecossistemas e a posterior inserção das concepções de conservação ambiental na sociedade. No entanto, o mesmo autor destaca que as áreas mantidas são

fragmentos verdes valorizados mais como símbolos do que quanto à sua funcionalidade, inspirados e implantados com uso de modelos e espécies exóticos.

Áreas verdes são *inputs* positivos no sistema urbano, pois proporcionam, entre outros benefícios:

a. microclima mais agradável, ao interferirem de modo significativo sobre os elementos da dinâmica de ilha de calor;
b. melhoria da qualidade do ar, funcionando como "filtro" para partículas sólidas e gasosas, em função da composição foliar, rugosidade da casca, porte e idade das espécies arbóreas e arbustivas;
c. purificação do ar pela redução de micro-organismos;
d. redução da intensidade do vento canalizado em avenidas cercadas por prédios; e
e. moldura e composição da paisagem junto a monumentos e edificações históricas.

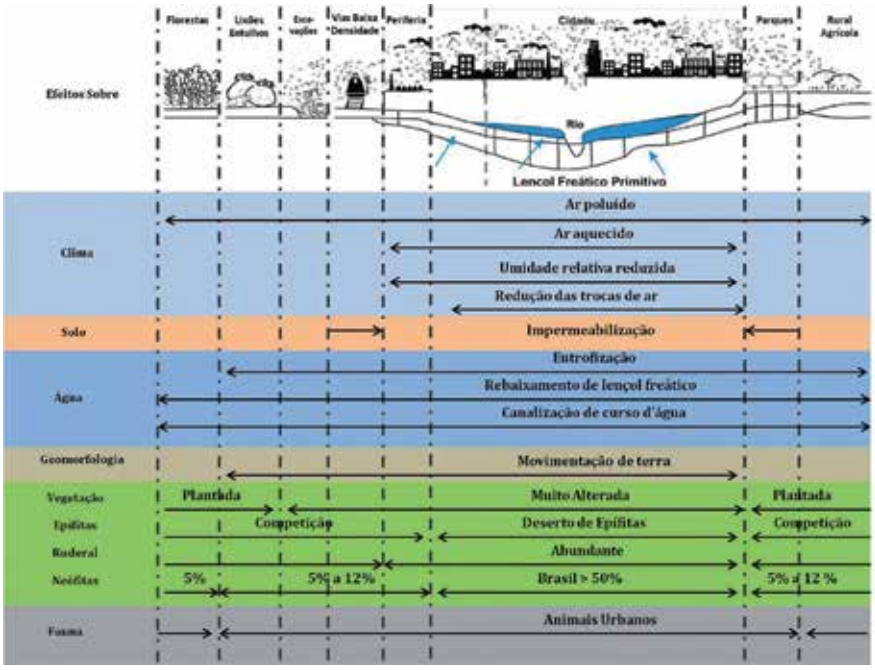
Entretanto, o incremento da densidade urbana dificulta a conservação e a manutenção dessas áreas, pois, no modelo atual, a cidade cresce e desencadeia cada vez mais demanda por espaços de uso que retiram a cobertura vegetal. À medida que ocorre a expansão urbana é quase certa a remoção da vegetação para dar lugar aos espaços construídos.

O adensamento de vias, residências e estacionamentos e a pavimentação, entre outros fatores, provocam, de modo imediato, alteração drástica no tipo de cobertura do solo. As pressões exercidas pelas atividades humanas ao comprometer a qualidade do ar, impermeabilizar o solo, alterar o regime hídrico e substituir a flora nativa acabam por resultar na perda ou diminuição da qualidade ambiental urbana. A redução da densidade de vegetação no ambiente urbano, dessa forma, implica redução da qualidade de vida das populações urbanas (SHASHUA-BAR; HOFFMAN, 2000).

Portanto, a preservação da cobertura vegetal é um dos elementos de importância central para os objetivos de segurança ambiental e prevenção da degradação, uma vez que a vegetação original não é apenas um recurso natural básico; é também suporte para a fauna nativa e age como proteção natural contra a poluição atmosférica e alterações microclimáticas.

Assim como os demais elementos, a vegetação sofre grandes alterações ambientais em áreas urbanizadas (Figura 1). As condições adequadas da vegetação podem servir como indicadores de uma alta qualidade ambiental urbana, a exemplo da presença de liquens e epífitas.

Figura 1 – Principais alterações da biosfera em áreas urbanizadas.



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Cavalheiro (2009).

Malinsky (1990) aborda de modo contundente a funcionalidade das áreas verdes. Considera que estas são estáticas, fragmentadas e não conseguem se transformar em instrumentos eficazes de exploração do potencial natural do verde – "da árvore".

De acordo com Troppmair e Galina (2003), as áreas verdes em ambientes urbanos não necessitam ter dimensões grandes e baixa quantidade, muito pelo contrário, podem ser numerosas e com dimensões menores, desde que possam formar um mosaico verde urbano.

Categorias

Genericamente os espaços com presença de vegetação eram denominados ou reconhecidos como áreas verdes. No entanto com o envolvimento de inúmeros profissionais das mais diversas áreas de atuação, nas discussões ambientais de um modo geral, ou mais detidamente aquelas ligadas aos ambientes urbanos, tem-se buscado um maior esclarecimento quanto aos conceitos utilizados a esse respeito, tais como o de infraestrutura verde, espaços livres e áreas verdes. A seguir, são apresentados os principais debates em torno desses conceitos.

Estruturas verdes

Pensando a cidade como um sistema em que os elementos biofísicos, culturais recreativos e paisagísticos estão interconectados e, ainda, que a ausência ou perturbação de um deles levaria ao funcionamento não harmônico do sistema, é necessário pensar o planejamento, o ordenamento e a gestão do território com vistas à proteção e integração desses elementos.

A urbanização tradicional é baseada na infraestrutura cinza monofuncional e o que se busca atualmente é uma infraestrutura verde multifuncional.

A estrutura verde não é um conceito novo, sobretudo na Europa, com vários estudos aplicados em Portugal e Alemanha, e nos Estados Unidos, Chile e Brasil, entre outros. Inicialmente, as estruturas verdes apresentavam a descontinuidade como uma característica comum, na medida em que não eram previstas ligações entre as diferentes faixas que as compunham. O grande desenvolvimento deste conceito deu-se já no séc. XX, no sentido da transformação dessas estruturas verdes numa rede contínua (PDM, 2008).

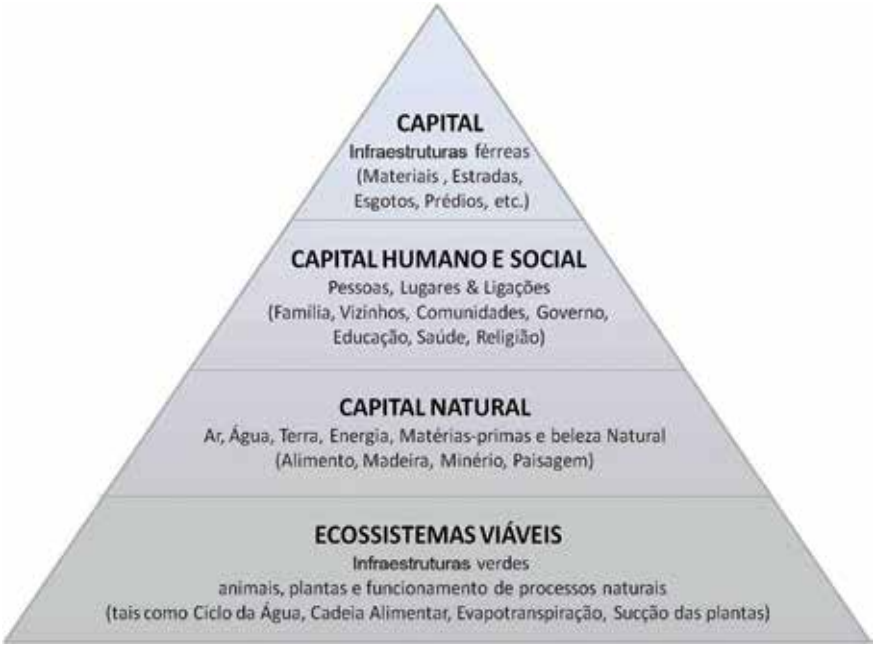
Atualmente, o conceito de infraestrutura verde, na visão de Ferreira e Machado (2010), estaria relacionado à ideia de redes, ou seja, pensando na interconectividade de áreas naturais e áreas abertas (*open spaces*). As áreas naturais seriam representadas por "fragmentos permeáveis e vegetados, preferencialmente arborizados (inclui ruas e propriedades públicas e privadas), interconectados, que reestruturam o mosaico da paisagem" (HERZOG e ROSA, 2010, p. 97). Desempenhariam papel fundamental para o funcionamento ecológico do território, contribuindo para a preservação dos ecossistemas naturais, da vida selvagem, para a qualidade do ar e da água e para a qualidade de vida.

Uma infraestrutura verde permitiria manter os ecossistemas em bom estado, para que estes possam continuar a fornecer à sociedade os seus valiosos serviços.

Deverá ser o suporte dos ecossistemas e da paisagem; desempenhar funções de corredor ecológico, ao possibilitar o fluxo ou permanência da fauna e flora; promover a melhoria da qualidade do ar e da água; desempenhar funções sociais e culturais, ao converter-se em espaços livres de recreio, lazer e educação ambiental e promover o equilíbrio estético e paisagístico. Trata-se assim de uma infraestrutura promotora da conservação da biodiversidade em ambiente urbano e indutora

da sustentabilidade territorial (Figura 2), essencial para preservar os recursos naturais que sustentam o ambiente e as sociedades humanas.

Figura 2 – Pirâmide da sustentabilidade territorial.



Fonte: Ferreira e Machado, 2010.

Para Shashua-Bar e Hoffman (2000), superfícies de vegetação em áreas urbanas apresentam menor temperatura radiativa do que outros elementos naturais, sendo que a diferença na temperatura máxima pode exceder 20 K w4x. No caso de áreas verdes maiores como parques, a vegetação afeta a temperatura do ar imediatamente acima dela. Portanto, o conjunto da vegetação acarreta melhora na térmica do ambiente urbano, principalmente quando se verifica a possibilidade de formação de mosaicos. Jáuregui (1986, 2006) constatou que os efeitos na temperatura do ar do Chapultepec Park, com 500 ha, na Cidade do México, são perceptíveis no raio de até 2 km, aproximadamente o mesmo que sua largura.

Espaços livres

No II Congresso Brasileiro de Arborização Urbana, Lima et al. (1994), ao congregar esforços para esclarecer a diversidade de abordagens relacionadas aos espaços em áreas urbanas associadas à presença de vegetação e a sua destinação, concluíram que o termo espaço livre configura-se como um conceito mais abrangente integrando os demais e contrapondo-se ao espaço construído em áreas urbanas.

Assim, a Floresta Amazônica não se incluiria nessa categoria, pois não estaria inserida em um espaço urbano, situação diferente, por exemplo, da Floresta da Tijuca e do Passeio Público, ambos na cidade do Rio de Janeiro. Ressalte-se que este último é, segundo Cavalheiro (1982 apud TOLEDO; SANTOS, 2008, p. 76), "o primeiro espaço livre proposital" no Brasil. Argumentam ainda, Lima et al. (1994), que o espaço livre tem que ser integrado ao uso do espaço, sua escala e função e que esta deve satisfazer a três objetivos principais: ecológico, estético e de lazer.

> As contribuições ecológicas ocorrem na medida em que os elementos naturais que compõem esses espaços minimizam os impactos decorrentes da industrialização. A função estética decorre do papel de integração entre os espaços construídos e os destinados à circulação. A função social está diretamente relacionada à oferta de espaços para o lazer da população (LOBODA; DE ANGELIS, 2005, p. 134).

Estariam incluídos na categoria espaços livres, segundo Lima et al. (1994), as áreas verdes, os parques urbanos, as praças e a arborização urbana. Outra característica dos espaços livres é a existência de uma terceira dimensão, o céu, caracterizando-se por uma área descoberta, sem teto.

Os espaços livres poderiam ser classificados de diversas maneiras, como por exemplo, quanto à sua tipologia, se públicos ou privados; quanto à categoria: praças, parques, jardins, verde viário, entre outros; e quanto à disponibilidade, expressa em área por habitantes, área mínima e distância da residência.

Para Macedo (1986), mesmo que os espaços livres sejam tratados com frequência como "sobras" no planejamento urbano, associados restritamente ao lazer e concebidos como praças, parques e jardins, estes espaços constituem elementos básicos na configuração e estruturação do desenho da paisagem urbana.

Áreas verdes

Para Kliass (1987), áreas verdes urbanas podem ser categorizadas em áreas verdes naturais, urbanizadas e de cultivo. As áreas verdes de cultivo são, de modo geral, aquelas que constituem um cinturão verde junto às cidades, incluindo-se os florestamentos e reflorestamentos com fins econômicos. As áreas verdes naturais representam as que foram preservadas do processo de ocupação e se apresentam como parques ou reservas e as áreas não edificantes. As áreas verdes urbanizadas constituem uma categoria complexa, pois enquadram os bairros verdes, as áreas institucionais, os vazios urbanos e até pequenos parques.

Autores como Cavalheiro e Del Picchia (1992), Lima et al. (1994), Loboda e De Angelis (2005), Bargos e Matias (2008) e Toledo e Santos (2008) procuraram discutir e trazer a público os vários conceitos atribuídos às áreas verdes, buscando muitas vezes, a construção histórica, os usos e a funcionalidade como suporte para esse entendimento (Quadro 1).

Quadro 1 – Síntese das principais fontes conceituais para áreas verdes.

Autores	Definição de área verde	Tipologia	Obs.
Cavalheiro e Del Picchia (1992)	Do ponto de vista conceitual, uma área verde é sempre um espaço livre		
Lima et al. (1994)	Onde há o predomínio de vegetação arbórea (engloba as praças, os jardins públicos e os parques urbanos, canteiros centrais e trevos de vias públicas)	Privadas, potencialmente coletivas e públicas	
Loboda e De Angelis (2005)	Qualquer espaço livre no qual predominam as áreas plantadas de vegetação, correspondendo, em geral, ao que se conhece como parques, jardins ou praças		Sinônimos: zonas verdes espaços verdes áreas verdes equipamento verde
Bargos e Matias (2011)	Categoria de espaço livre urbano composta, predominantemente, por solo permeável e vegetação arbórea e arbustiva (inclusive pelas árvores no leito das vias públicas, desde que estas atinjam um raio de influência que as capacite a exercer as funções de uma área verde)	De acesso público ou não, e que exerçam minimamente as funções ecológicas, estéticas e de lazer	
Toledo e Santos (2008)	Espaços destinados à preservação ou implantação de vegetação ou ao lazer público	Praças, parques, jardins públicos, arborização urbana	Vegetação de ocorrência natural ou plantada

Fonte: Elaboração dos autores.

3 Função das áreas verdes na prevenção de desastres

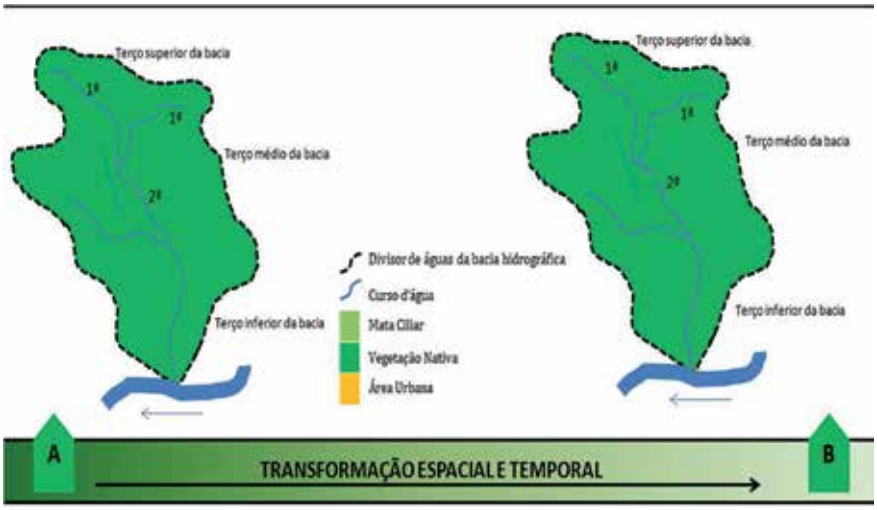
Entre todas as funções que se pode atribuir para a manutenção, gestão e principalmente a inserção de áreas verdes em ambientes urbanos, no momento atual, provavelmente uma das mais significativas é prevenção de desastres.

Tomando-se as bacias de drenagem como referencial espacial de distribuição das áreas verdes, estas certamente podem minimizar inúmeros casos de inundações. Em muitas cidades brasileiras, as enchentes têm sido um problema crônico devido, entre outros fatores, à falta de espaços abertos sem pavimentação que possam proporcionar a infiltração das águas das chuvas, principalmente em situações de eventos extremos.

Visando à prevenção de desastre, as considerações essenciais quanto ao estilo, modelo ou *design* urbano passam, necessariamente, por três fatores elementares: a) identificação das características geomorfológicas (morfométricas, pedológicas) das bacias hidrográficas do sítio urbano em escala de detalhe – 1:5.000 ou maior; b) estudo detalhado da situação climática e de tipos de tempo, com atenção especial para os eventos extremos (secos e chuvosos); c) adequação e readequação do desenho urbano em função de tais elementos. Ressalte-se que o detalhamento do clima não pode se restringir a estudos que indiquem médias.

Também é salutar que se observe a morfometria da bacia, a qual, em geral, apresenta três momentos do sistema hidráulico, no que diz respeito ao escoamento das águas: terço superior da bacia, no qual está a maioria de suas nascentes e zonas de captação, com predominância de escoamentos superficiais difusos; terço médio, no qual a concentração de fluxo ocorre diretamente em um canal principal, geralmente de segunda ordem na classificação de Strahler; e o terço inferior, que compreende a planície de inundação e que contempla a área de influência do exutório da bacia. Essa classificação é muito utilizada para bacias hidrográficas de grande porte, mas, em bacias menores, situadas sob assentamentos urbanos, ela também pode contribuir de modo significativo para o planejamento de projetos de engenharia, principalmente quando houver necessidade de canalização de trechos do curso d'água. A Figura 3 mostra um esboço de modelo de bacia em dois momentos, antes da urbanização e após, no sentido de elucidar o entendimento da disposição das áreas verdes.

Figura 3 – Bacia hidrográfica em dois momentos, antes e após a urbanização.



Fonte: Elaboração dos autores.

A figura aponta para diferentes momentos de bacias hidrográficas com forte expansão urbana, nas quais deveriam ser adotadas medidas como suporte ao controle de inundações, como os parques lineares, margeando os canais de drenagem, e outros parques urbanos situados em áreas consideradas de relevância.

4 Considerações finais

Já estamos defasados na primeira medida de ordem política e prática: precisamos com urgência reinventar a gestão urbana, talvez um processo de reengenharia, em busca de alguns elementos essenciais, os quais a sociedade tem o dever e o direito de elencar com responsabilidade e ética.

Ao continuarmos o modelo geral atual, em que as áreas verdes têm desempenhado um papel muito mais paisagístico do que ambiental, não nos restam muitas esperanças, pois tais procedimentos são comprovadamente ineficazes no âmbito da manutenção dos espaços urbanos e para as condições de vida digna das populações urbanas.

Historicamente, têm sido aplicadas soluções de engenharia pontuais no tempo e no espaço, que não atendem à complexa evolução dos espaços urbanos. Entender a articulação dos elementos naturais e antrópicos que compõem o espaço urbano passa por um despertar de definições e conceitos que foram sendo suplantados pela própria dinâmica de expansão das cidades, e neste caso em especial, o principal é o olhar sobre as bacias hidrográficas e, em sentido mais amplo, para os sistemas de drenagem.

Observa-se que os sistemas de drenagem urbana foram canalizando os sistemas de drenagem natural; os vales de inundação naturais pela topografia do terreno foram sendo ocupados; as áreas mais elevadas da mesma forma, com processo intenso de impermeabilização dos solos e supressão de espaços articulados capazes de minimizar os impactos naturais das precipitações.

O planejamento das áreas verdes deve levar em conta sua estrutura e função no espaço urbano, muito além de seu mero efeito visual. Além de sua relação com os processos hídricos já comentados, deve-se considerar, ainda, sua função na conservação da biodiversidade. A inserção de espécies exóticas é uma prática corriqueira nas cidades, o que reduz o possível potencial de emprego das áreas verdes como corredor ecológico não linear para determinadas espécies da fauna e da flora.

Referências

BARGOS, D. C.; MATIAS, L. F. Áreas verdes urbanas: um estudo de revisão e proposta conceitual. *REVSBAU*, Piracicaba-SP, v. 6, n. 3, p. 172-188, 2011.

BRAGA, T. M. Sustentabilidade e condições de vida em áreas urbanas: medidas e determinantes em duas regiões metropolitanas brasileiras. *Revista Eure*, Santiago de Chile, v. 32, n. 96, p. 47-71, ago. 2006.

CAVALHEIRO, F. Urbanização e alterações ambientais. In: SANTOS, D. ; NUCCI, J. C. (org.). *Paisagens geográficas*: um tributo a Felisberto Cavalheiro. Campo Mourão: Ed. Fecilcam, 2009. p. 65-77.

_____; DEL PICCHIA, N. O. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. CONGRESSO BRASILEIRO SOBRE ARBORIZAÇÃO URBANA, 1.; ENCONTRO NACIONAL SOBRE ARBORIZAÇÃO URBANA, 4., 1992, Vitória-ES. *Anais*... Vitória-ES: PMV/SMMA, 1992. p. 29-38.

ESTRUTURA verde. In: VALENÇA DO MINHO (Portugal). Câmara Municipal. *Plano Diretor Municipal*. set. 2008. v. 6. Disponível em: <http://www.cm-valenca.pt/portal/page/valenca/portal_municipal/servicos_municipais/planeamento_ordenamento/Plano%20Director%20Municipal/06%5B1%5D.Estrutura%20Verde.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2013.

FERREIRA, J. C; MACHADO, J. R. Infraestruturas verdes para um futuro urbano sustentável: o contributo da estrutura ecológica e dos corredores verdes. *Rev. Labverde*, São Paulo, n. 1, p. 68-90, out. 2010.

GUILLAUMON, J. R. Ética, educação e gestão ambiental. In: VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A. (orgs). *Ecologia humana, ética e educação*: a mensagem de Pierre Dansereau. Porto Alegre: Ed. Pallotti; Florianópolis: Aped, 1999.

HERZOG, C. P; ROSA, L. Z. Infraestrutura verde: sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana. *Revista Labverde*, São Paulo, n. 1, p. 91-115, out. 2010.

JÁUREGUI O. E. The urban climate of Mexico City. In: OKE, T. R. (ed.)., Proceedings of the Technical Conference of World Meteorological Organization. Geneva: WMO, 1986. p. 63-86.

_____. Are heat waves increasing their frequency in Mexico City?. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON URBAN CLIMATE, 6., 2006, Goteborg, Sweden. *Proceedings*. Goteborg, Sweden: ICUC, 2006.

KLIASS, R. G. Áreas verdes e qualidade ambiental nas metrópoles. In: SIMPÓSIO SOBRE URBANIZAÇÃO E QUALIDADE AMBIENTAL: efeitos adversos no clima, 1., 1987, São Paulo. [*Anais*...]. São Paulo: Cetesb, 1987.

LIMA, A. M. L. P; CAVALHEIRO, F.; NUCCI, J.C. ; SOUSA, M. A. L. B; FIALHO, N. O.; DEL PICCHIA, P. C. D. Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARBORIZAÇÃO URBANA, 2., 1994, São Luís-MA. *Anais*... São Luís-MA: SBAU, 1994. p. 539-553.

LOBODA, C. R.; DE ANGELIS, B. L. D. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. *Revista Ambiência*, Guarapuava-PR, v. 1, n. 1, p. 125-139, jan./jun. 2005.

MACEDO, S. S. Os espaços livres de edificação e o desenho da paisagem urbana. In: SEDUR: SEMINÁRIO SOBRE DESENHO URBANO NO BRASIL, 2., 1986, São Paulo. *Anais*... São Paulo: Fapesp, 1986. p.103-110.

MALINSKY, R. Arborização: uma visão integrada. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE ARBORIZAÇÃO URBANA, 1., Porto Alegre, 1985. *Contribuições técnico-científicas*. Porto Alegre: SBAU, 1990. p. 188-196.

MIRANDA, E. E. de; GOMES, E. G. GUIMARÃES, M. Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil com base em imagens orbitais e modelos estatísticos. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br>. Acesso em: 10 mar. 2012.

SHASHUA-BAR, M.E., HOFFMAN, L. Vegetation as a climatic component in the design of an urban street: an empirical model for predicting the cooling effect of urban green areas with trees. *Energy and Buildings*, n. 31, p. 221-235, 2000.

TOLEDO, F. S.; SANTOS, Douglas G. Espaços livres de construção. *Rev. SBAU*, Piracicaba, v. 3, n. 1, p. 73-91, mar. 2008.

TROPPMAIR, H; GALINA, M. H. Áreas verdes. *Território & Cidadania*, Rio Claro-SP, v. 3, n. 2, jul.-dez. 2003. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/territorioecidadania/Artigos/helmut%201.htm>. Acesso em: 30 jul. 2008.

Crescimento urbano em bacias hidrográficas: impasses e perspectivas relativos à sustentabilidade social

MÁRIO DINIZ DE ARAÚJO NETO

VALDIR ADILSON STEINKE

MARIA LIGIA CASSOL PINTO

1 Introdução

A concepção de cidades surgiu por volta de 8.000 a.C. e esteve diretamente relacionada com os rios, pois as aglomerações pastoris, agrícolas e de artefatos artesanais, que se organizavam para praticar as atividades comerciais do período, apropriavam-se das margens dos rios como espaço adequado para sua sobrevivência em função das demandas por água. Destacam-se os rios Tigre, Eufrates e Nilo.

Dessa forma, a história humana tem no rio um elemento chave do seu desenvolvimento, seja como um manancial de recursos naturais, seja como componente de orientação ao processo de construção das paisagens constituídas a partir de pequenos aglomerados, vilas ou grandes centros urbanos. Rio é uma categoria sistêmica natural, hidrológica e geográfica, indicadora de situações espaciais resultante principalmente das complexas relações entre os homens e seus recursos.

Se nos primórdios o rio chegou a ser uma barreira à expansão dos pequenos centros urbanos, há muito tempo a cidade vem se impondo ao sistema fluvial, ocupando sua planície de inundação, ultrapassando suas margens, alterando seu regime, engolindo seu canal e atribuindo-lhe novas funções.

O rio, como expressão concreta da ideia de bacia hidrográfica, tem passado de uma condição inicial de contributivo à qualidade das paisagens urbanas a outra, de preocupação e/ou impasse à administração e à gestão do território.

A bacia hidrográfica, definida como a superfície que contribui com água para um canal específico ou um conjunto de canais, é a área "fonte" da precipitação que chega aos rios ou córregos por vários caminhos. Constitui, assim, em uma unidade importante do balanço hídrico para a análise das condições hidropedomorfogênicas com uma dinâmica própria, cuja complexidade se amplia com a inserção das diferentes formas de uso e manejo dos solos formadores de paisagens distintas em todas as regiões (LEOPOLD; WOLMAN; MILLER, 1964).

2 O ambiente como sistema de fluxos

O crescimento urbano espontâneo, especialmente quando ocorre nas áreas de influência direta do sistema fluvial – planície de inundação, áreas de preservação permanente, floresta ciliar e ripária –, tende a agravar os processos hidrológicos que acabam por impactar-ameaçar a sustentabilidade social. O processo de ocupação urbana introduz desequilíbrio no sistema original, altera o comportamento dos fluxos do balanço hídrico.

Nesse sentido, ao se pensar na implantação e no crescimento de um sistema dinâmico como as cidades, é importante compreender os componentes e os conjuntos de relações que interagem na interface meio urbano-sistema fluvial. Para tanto, é recomendável uma abordagem integrada das questões que se fundamente no conceito de ambiente como sistema de fluxos complexos ou, em outras palavras, em alteração contínua.

A ideia acerca da existência de relações, inter-relações entre fenômenos e fluxos nos espaços territoriais é antiga na geografia. No século XX é tratada por Edward Ullman (1953/1957 apud PEET, 1998, p. 20). O autor faz referência às relações humanas entre diferentes áreas da superfície da Terra, tais como relações recíprocas e fluxos de vários tipos entre indústrias, matérias-primas, mercado, cultura e transporte. Ainda de acordo com Ullman "o espaço sob este ponto de vista é o meio pelo qual as áreas se relacionam através dos fluxos". Posteriormente a ideia ressurge ampliada, em outras áreas do conhecimento, para evidenciar visões contrastantes no âmbito dos paradigmas de pesquisas em ecologia e antropologia. Conforme Gillson, Sheridan e Brockington (2003):

> Na ecologia e na antropologia dos anos 1950 predominava o entendimento de que as populações interagiam harmoniosamente em sistemas autossustentáveis. As áreas de florestas em situação de equilíbrio, assim como as sociedades estáveis, confirmariam tal hipótese. Atualmente, no entanto, tanto a ecologia quanto as ciências sociais têm observado a natureza e a cultura como sistemas de fluxos. De acordo com esse paradigma, a relação entre os seres humanos e a ecologia se estabelece em situação de desequilíbrio, sensível aos contingentes da história e que depende de um constante processo de negociação, tanto nos aspectos materiais quanto ideológicos, em um processo marcado pela desigualdade entre os atores.[10]

Com fundamento nos paradigmas de fluxos da natureza e da cultura, conhecer a dinâmica dos processos hidrogeomorfogênicos das bacias hidrográficas é de suma importância para o planejamento das ações humanas. Planejar é, antes de tudo, uma atividade compreensiva e o estudo dessa unidade geomorfológica revela as interações existentes entre os fenômenos de natureza físico-química e biótica.

Os resultados das investigações mostram que o ambiente opera como um todo, em fluxos permanentes, sobre o qual se somam as dimensões sociais, econômicas, políticas e institucionais. Essa concepção quer esteja a paisagem localizada em área urbana ou rural permite a compreensão da complexidade dos sistemas urbanos e conduz ao uso sustentável dos recursos naturais, notadamente a água, o solo e a vegetação.

3 A formação das paisagens urbanas

Antes de se descrever as pressões e a situação ambiental dessas aglomerações, é necessária uma breve análise acerca da formação das paisagens urbanas e efeitos hidrológicos correspondentes. A partir dos quadros descritivos, será possível propor soluções com base na integração das diversas dimensões que interagem no conjunto cidade e bacia hidrográfica.

Pode-se dizer que atributos espaciais, como a ocorrência de água doce proveniente de rios ou lagos, foram fatores decisivos para a localização de várias cidades. No Brasil, em termos gerais, nota-se que propriedades do espaço como disponibilidade de água ou um porto

10 No original: "The dominant view in the ecology and anthropology of the 1950s saw populations harmoniously interacting in self-regulating systems; climax forests and stable societies were the ruling hypotheses. Now, however, ecology and social sciences are investigating nature and culture in flux. The flux paradigms of nature and culture describe a human-ecological relationship that is non-equilibrial, historically contingent and constantly negotiated at both material and ideological levels by unequal actors".

protegido foram as principais condições para o nascimento das cidades (COATES, 1974).

Em seus estágios de formação e crescimento, as cidades causam alterações hidrológicas decorrentes das mudanças no uso da terra e da água conforme se constata no Quadro 1. O crescimento das cidades implica mudanças no uso da terra e alterações na qualidade e quantidade da água disponível. Muitas vezes, o aumento da demanda obriga a importação de águas de bacias hidrográficas muito distantes dos centros urbanos, com a consequente elevação nos custos de tratamento e distribuição. No Brasil, São Paulo e o Distrito Federal são exemplos de áreas importadoras de águas.

Deve-se reconhecer, entretanto que, há meios para a recuperação da quantidade dos recursos hídricos. Por exemplo, pode ser feita a perfuração de poços de recarga e reuso das águas servidas, as quais significam, respectivamente, a recarga dos aquíferos subterrâneos e o uso mais eficiente desses recursos.

Quadro 1 – Efeitos hidrológicos causados pelas mudanças nos usos da terra e água associados à urbanização.

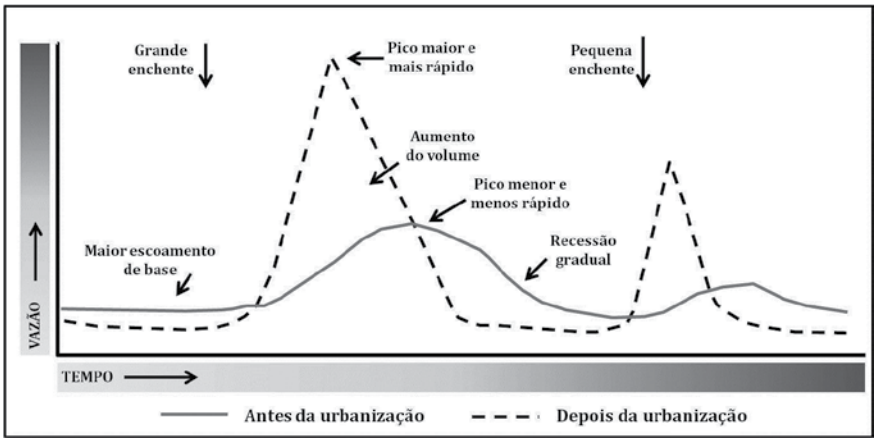
Mudanças nos usos da terra e da água	Efeitos nos sistemas hidrológicos
Transição do pré-urbano para um estágio inicial de urbanização. Remoção da vegetação, construção de moradias esparsas e instalações de água e esgoto limitadas.	Decréscimo da evapotranspiração, aumento do escoamento superficial e sedimentação dos rios.
Escavações de poços para abastecimento.	Redução do nível dos lençóis de água.
Construção de fossas sépticas e rede de esgotos sanitários.	Aumento da umidade do solo e provável incremento dos níveis freáticos. Provável retenção de águas e contaminação de poços ou córregos devido à sobrecarga de esgotos.
Transição para um estágio de média urbanização com terraplanagem, construção de prédios em grande escala e remoção dos horizontes superficiais do solo.	Erosão e sedimentação acelerada dos córregos ou rios. Aumento das enchentes. Eliminação dos pequenos cursos de água.
Construção em massa de prédios; pavimentação de ruas; construção de bueiros, galerias, canalização de esgotos, valas e aquedutos.	Decréscimo da infiltração das águas, resultando em fluxos de cheias e rebaixamento do nível da água subterrânea.
Uso descontinuado e abandono de poços rasos.	Elevação dos níveis freáticos.
Desvios de cursos de água para abastecimento público.	Diminuição do volume de escoamento entre os pontos de desvio e receptação da água.
Despejo de esgotos sem tratamento ou com tratamento inadequado nos rios ou em poços de receptação.	Poluição dos rios ou poços. Morte de peixes ou outras formas de vida aquática. Qualidade inferior da água disponível para abastecimento e recreação em áreas povoadas à jusante.

Mudanças nos usos da terra e da água	Efeitos nos sistemas hidrológicos
Transição de um estágio médio para completa urbanização com adição de mais construções; ruas, prédios públicos, comerciais e industriais.	Redução das taxas de infiltração e rebaixamento dos níveis freáticos. Ruas agem como rios e drenam águas das chuvas, criam enchentes e reduzem a contribuição das águas subterrâneas para os rios locais.
Aumento dos volumes de esgotos sem tratamento despejados nos rios locais.	Incremento da poluição dos rios e perda da vida aquática. Maior degradação da qualidade da água disponível para os usuários no baixo curso dos rios.
Crescimento populacional requer novos sistemas de captação e distribuição de água, construção de reservatórios distantes, com desvios de água de mananciais no alto curso dentro ou fora da bacia hidrográfica.	Provável aumento da vazão se o suprimento for de fora da bacia hidrográfica.
Construção parcial de túneis e canais na calha dos rios.	Aumento dos danos provocados pelas enchentes. Mudanças na geometria dos cursos de água e na carga de sedimentos transportados. Assoreamento.
Construção de rede de coleta e estação de tratamento de esgotos sanitários. Melhorias na rede de drenagem das águas pluviais.	Remoção dos excedentes de água na área e redução da infiltração e recarga dos aquíferos.
Perfuração de poços profundos de grande capacidade, para abastecimento industrial.	Redução na pressão dos aquíferos artesianos; provável excesso no bombeamento com subsidência do terreno. Retiradas em excesso (*overdraft*) do aquífero podem resultar em salinização em áreas costeiras e poluição ou contaminação por águas salobras.

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Feth (1973) apud Coates (1974).

A influência mais significativa e imediata no comportamento do sistema fluvial-urbano é expressa em termos de cheias, como mostra a Figura 1. Pode-se afirmar que o incremento da urbanização, tanto nas áreas adjacentes aos rios, quanto ao largo de suas vertentes, introduz alterações no comportamento do balanço hídrico local, especialmente no padrão de escoamento superficial e vazão, que não está restrito apenas ao setor construído da cidade, mas estende-se ao montante e à jusante do tecido urbano.

Figura 1 – Relação entre a urbanização e o comportamento do balanço hídrico local.



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Schuler (1987) apud Carneiro e Miguez (2011).

4 A bacia hidrográfica, sua dinâmica e a urbanização – contexto geral

Na perspectiva de ocupação urbana em bacias hidrográficas, muito comum em diversos países, é fundamental que, na busca pela sustentabilidade social, sejam relacionados os processos físico-bióticos com as ações humanas responsáveis pelo crescimento das cidades.

Nas unidades hidrográficas, as precipitações na forma de chuvas são as entradas principais do sistema de drenagem. Ao longo do tempo, as quantidades precipitadas variam e respondem por mudanças dos volumes escoados e pelas quantidades armazenadas nos solos. Dos corpos hídricos, as águas voltam à atmosfera, por meio da evaporação. Na parte terrestre e como água no solo, regressam à atmosfera pela evapotranspiração. Os dois trajetos significam o retorno de parte da água para condensação, formação de nuvens e de chuvas.

Em termos gerais, essa é uma breve descrição de alguns componentes do ciclo hidrológico. Em condições naturais, os tempos de residência da água variam de acordo com as quantidades infiltradas, drenadas e armazenadas em profundidade. Esses movimentos dependem dos volumes precipitados e das propriedades físicas dos solos e da litologia da bacia hidrográfica.

A dinâmica dos processos naturais, a operar em uma ou em um conjunto de diferentes ordens de bacias hidrográficas, revela constantes transformações, sejam estas nos fenômenos atmosféricos, nos processos de intemperismo e formação dos solos ou nos volumes escoados

pelos rios. Observações nas paisagens fluviais evidenciam, com base nos tipos de sedimentos, inúmeras fases de erosão, deposição e alterações das geometrias e dos trajetos dos canais devido às variações dos climas no tempo geológico.

Também merecem destaque, como feições das bacias hidrográficas, as vertentes e as planícies aluviais. Vertentes ou encostas são sistemas em equilíbrio dinâmico nos quais existem controles ambientais que oferecem resistência aos deslizamentos de solos. Leopold, Wolman e Miller (1964) descrevem com detalhes as forças que, atuando em conjunto, mantêm as formas das encostas. Em condições naturais, a ação dos agentes do intemperismo sobre as encostas fornece sedimentos que, transportados declive abaixo pelas águas correntes ou ventos, vão se constituir nas cargas sólidas dos rios.

Este material sólido, geralmente constituído por areia, limo, argila e matéria orgânica, se deposita no médio e baixo curso às margens dos rios. Nesses locais de deposição, encontram-se solos ricos, renovados a cada período de cheia quando o rio extravasa seu talvegue e inunda extensas áreas das margens. Do ponto de vista geomorfológico, as planícies de inundação são faixas de terras quase planas ao longo dos rios que sofrem cheias periódicas. Uma planície típica exibe, entre outras feições, lagos no formato de chifres de boi (*oxbow lakes*), que são meandros abandonados pelo rio, e áreas pantanosas.

Sobre o sistema fluvial, composto por feições como vertentes canais e planícies de inundação, interconectados e em contínuas alterações, a sociedade se estabeleceu há séculos e expandiu as atividades humanas. Nos primórdios, as planícies foram ocupadas devido à fertilidade natural dos solos, para desenvolvimento das atividades agrícolas. Nos dias atuais, planícies e vertentes são ocupadas para a construção de residências, prédios públicos e indústrias. E, à medida que as cidades crescem e se hierarquizam como centros regionais, nacionais ou globais, há maior adensamento de atividades e demandas crescentes por mais terras e água.

A tendência atual aponta para um quadro de aumento da urbanização em termos mundiais, notadamente no Brasil. As cidades ampliam cada vez mais suas funções como centros de serviços diversificados para as populações. Multiplicam-se como polos financeiros, tecnológicos e educacionais. Irradiam esses atributos na forma de redes que, muitas vezes, ultrapassam os limites políticos dos estados e concentram grande diversidade de pessoas.

Ao se vislumbrarem os fenômenos da urbanização em diferentes escalas geográficas e lugares, ficam evidentes as alterações nos sistemas hidrográficos (Quadro 1). No contexto, também não se pode desprezar a magnitude das transformações devido ao aumento da renda e as melhorias das condições de vida, que têm como corolário a intensificação da "pegada ecológica" (*ecological footprint*) dos habitantes das redes urbanas.

Nesse panorama, seja em nível mundial ou em um país urbano como o Brasil, já são visíveis as situações de exaustão da capacidade de suporte do ambiente para suprir as necessidades das pessoas. Notadamente tratando-se de recursos hídricos e de terras.

Não se deve apenas citar os danos causados pela escassez, mas também os desastres que os excessos de águas podem trazer às populações. As duas situações são graves, embora haja diferentes percepções. A seca é insidiosa, provoca transformações e adaptações ambientais mais lentas, sem contar com os prejuízos causados às atividades econômicas. A enchente, provocada por ocupação descontrolada das áreas nas bacias hidrográficas, tem efeitos imediatos e mais visíveis, provocam mais comoção social, em virtude das perdas materiais ou de vidas humanas.

É óbvio que eventos extremos são comuns na natureza. Contudo, a ocupação das áreas e o uso indiscriminado dos recursos ampliam e exacerbam os efeitos desses fenômenos.

5 Urbanização, alterações ambientais e sustentabilidade social nas regiões tropicais úmidas – Brasil

No quadro atual, dadas a amplitude e a velocidade das ocupações humanas em bacias hidrográficas nas regiões brasileiras, praticamente não se encontram exemplos de uso sustentável desses espaços. Nas áreas urbanas, são frequentes os desastres, que revelam a inexistência de sustentabilidade ambiental e social.

Na perspectiva geográfica, constantes de temperaturas elevadas e precipitações copiosas e intensas, comuns nas regiões brasileiras, principalmente na proximidade do mar, definem, nas bacias de drenagem, os seguintes aspectos físicos:

1. intemperismo químico intenso e solos profundos; cobertura vegetal abundante e alta biodiversidade;
2. movimentos de massa frequentes e instabilidade das encostas;
3. densa rede hidrográfica e amplas planícies de inundação;
4. regimes fluviais com cheias de grande magnitude.

A falta de planejamento das atividades econômicas, de ordenamento territorial e de investimentos públicos, o desemprego e a pobreza, entre outros fatores, desencadeiam nas cidades:

1. número crescente de desabrigados;
2. pobreza;
3. criminalidade e violência;
4. uso indiscriminado dos recursos de água e terra;
5. despejo indiscriminado e acúmulo de resíduos sólidos em áreas de drenagem.

Esse conjunto de variáveis funciona e opera em situação de não equilíbrio e em alterações contínuas. Ao longo do tempo, podem ocorrer transformações na paisagem, nos aspectos físicos e sociais, políticos ou econômicos. Mudanças em grandes ou pequenas escalas geográficas podem estar associadas às variações do clima ou àquelas decorrentes de políticas que podem inserir ou excluir a cidade da economia global.

No atual estágio de crescimento urbano brasileiro, e considerando a dinâmica dos processos físicos, bióticos, sociais políticos e econômicos e suas as inter-relações, para atingir o patamar de sustentabilidade é necessário atenção especial para as perspectivas que envolvem os usos dos recursos como terra ou água. Conforme ressaltam Krueger e Mitchell (1977) apud Mitchell (1979) incluem-se, como objeto dos estudos, não apenas os aspectos biofísicos, mas também as variáveis, econômicas, político-institucionais e científico-tecnológicas em diferentes dimensões do tempo e do espaço.

A ocorrência de desastres nas cidades brasileiras, vinculados ao mau uso dos recursos, revela problemas como falta de articulação entre instituições em nível municipal, estadual e federal. Prevalecem os estímulos ao crescimento econômico e demográfico. Há, no âmbito das ações dos governos, descompasso com as políticas de proteção ao patrimônio natural executada pelos órgãos de planejamento e controle ambiental. No contexto institucional, é evidente, de forma ampla, a descontinuidade administrativa nos três níveis da gestão pública.

Exemplos recentes, como as cheias no Vale do Itajaí em Santa Catarina (2008), na Zona da Mata nordestina (2010), em algumas áreas urbanas do estado do Rio de Janeiro (2011) ou na cidade histórica de Goiás (2011) e as enxurradas no Distrito Federal (2011) evidenciam: (i) a negligência na fiscalização, ao se permitir ocupação de locais nas várzeas sujeitos a inundações ou deslizamentos como as encostas; (ii) ausência de políticas públicas habitacionais e de ocupação e uso do espaço; e

(iii) fragilidade institucional dos órgãos de planejamento e controle do patrimônio natural.

Modelos e propostas que buscam a sustentabilidade urbana e regional existem no país, no âmbito dos órgãos formuladores das políticas públicas e da academia. As políticas territoriais definem como importante o emprego de instrumentos de gestão do espaço geográfico, articulados com as dimensões político-institucionais, socioeconômicas e científico-tecnológicas.

Na esfera acadêmica, para fundamentar projetos e atividades de planejamento, conceitos traduzem a realidade como algo em constante transformação, como um *holomovie* em movimento ou fluxo permanente (BOHM apud PORTUGALI, 1994). Na mesma direção, Edward Wilson apresenta o mundo real composto de quatro dimensões interligadas. Em seu esquema surgem a dimensão política, a ética, os sistemas econômicos e os aspectos biofísicos como integrantes inseparáveis da realidade.

As instituições brasileiras e organismos internacionais apresentam metodologias fundamentadas em conceitos de integração entre variáveis, nas avaliações de impactos ambientais. Outro exemplo é a Agenda 21, cujo eixo temático Cidades Sustentáveis oferece os rumos para a ocupação e crescimento urbanos nos parâmetros da conservação dos recursos naturais e bem-estar humano. Em contexto semelhante há a metodologia Pressão, Estado, Impacto e Resposta (Peir), idealizada e empregada pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa metodologia tem sido amplamente utilizada até em avaliações dos impactos ambientais urbanos nos países da América Latina, notadamente o Brasil.

Um importante documento baseado na metodologia Peir mostra a situação das cidades brasileiras. Trata-se do GEO Brasil (2006), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Esta obra é referência e já se ampliou para análises em escalas regionais de questões mais específicas, como florestas, recursos hídricos e problemas ambientais no Mercosul.

Por último, como suporte e exemplos de estudos integrados em âmbito mundial, há o Socioeconomic Data and Applications Center (Sedac), vinculado à National Aeronautics and Space Administration (Nasa), que tem como foco desenvolver estudos sobre as interações humanas no meio ambiente. Desenvolve e opera aplicações para dar suporte à integração entre dados socioeconômicos e ciências da terra, servindo como "portal de informações" entre essas áreas do conhecimento.

6 Os impasses e as perspectivas da sustentabilidade urbana

Apesar dos saberes disponíveis e das ações institucionais com seus instrumentos técnicos, que apontam para a necessidade de se tratar as questões de maneira integrada no contexto das relações homem-natureza, o diagnóstico é sempre o mesmo. Na maioria das intervenções nos territórios, privilegiam-se setores das atividades humanas. Ao se priorizar alguns segmentos econômicos ou políticos, há prejuízo nas cadeias de interações entre os fenômenos que caracterizam o sistema de relações integradas bacia hidrográfica-cidade. E assim, as pressões setoriais continuam a desencadear efeitos desastrosos que atingem com diferentes magnitudes grandes contingentes populacionais. Nesse quadro, as perguntas persistem:

- Há falta de consistência metodológica que impede a concretização de estudos multitemáticos integrados?
- E, se for assim, como atingir a sustentabilidade social no contexto meio urbano-bacia hidrográfica?
- Há, em médio prazo, perspectivas em termos metodológicos que permitam elaborar modelos articulando demandas políticas, econômicas, sociais e ambientais? Ou seja, variáveis com diferentes estruturas estatísticas?
- Como construir modelos de gestão e arranjos institucionais eficazes no trato dos problemas ambientais?

É fato incontroverso que a realidade geográfica em seus aspectos físicos, humanos e econômicos se caracteriza por um estado de não equilíbrio entre as relações humanas e ecologia. Estas são historicamente contingentes, em constantes negociações em níveis materiais e ideológicos com diferentes atores.

Essa condição, presente no mundo real, impõe restrições à execução de planos ou instrumentos de gestão ambiental ou territorial fundamentados em uma metodologia integrada. É difícil abarcar uma ampla gama de temas tão diversa e complexa, componentes das dinâmicas da ocupação urbana e das bacias hidrográficas. São igualmente complicadas as construções de arranjos institucionais que envolvem mecanismos legais, administrativos e financeiros.

No estágio atual, o retrato da situação ambiental das cidades nas regiões brasileiras é preocupante. O impasse é visível ao se contrastar os fenômenos de crescimento e seus efeitos na hidrologia das bacias hidrográficas. No ímpeto de ampliar as áreas urbanas, o imediatismo

e a ânsia de lucros dos administradores privilegiam os setores vinculados ao consumo como o mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, há carência de políticas públicas de emprego e moradias dignas para os habitantes. E essa situação convive com a existência de instrumentos técnicos e legais de proteção ambiental, em sua maioria, nos três níveis da administração pública.

7 Considerações finais

Em 1960, aproximadamente 31% da população brasileira vivia em área urbana, proporção que ultrapassa os 85%, nos dias atuais. A transição acelerada do processo de ocupação territorial e a necessidade de espaço para acolher um número crescente de população no meio urbano têm levado – a população e os gestores – a negligenciarem a real importância dos sistemas hídricos.

Dessa forma, a bacia hidrográfica, uma (totalidade) unidade espacial com dinâmica própria, tem sido vista de forma parcial, tanto pela população que nela vive, quanto pelos responsáveis pela gestão do território. Essa visão fragmentada tem-se aplicado também no processo de transformação dos espaços rurais para fins de produção agropecuária. Tal perspectiva representa prejuízos para a bacia hidrográfica como um todo, pois as paisagens urbanas e rurais estão correlacionadas e os fluxos hídricos transitam por ambas as paisagens em interação.

A escala de análise é elemento fundamental que deve ser considerado nos estudos de bacias hidrográficas com inserção de áreas urbanas. Em geral, os estudos estão sendo realizados ainda de modo generalista, sem a escala de detalhe que possibilite analisar de fato os canais de drenagem de 1ª e 2ª ordem como elementos essenciais nos sistemas fluviais em bacias hidrográficas. Estudos detalhados são realizados de modo pontual, para locais já atingidos por algum desastre natural, como alagamentos, inundações, deslizamentos ou outro evento.

Em ambientes urbanos, a precipitação incidente é desencadeadora dos principais fluxos de água, seja em escoamento superficial ou subsuperficial. É essencial ressaltar que as cidades, em especial as brasileiras, não estão preparadas para registar as séries históricas de precipitação. Via de regra, os elementos meteorológicos são registrados em apenas uma estação na cidade.

Considerando a dinâmica dos eventos meteorológicos, em especial a precipitação, e entendendo que a ocorrência e as características das chuvas são complexas, não se pode admitir que uma cidade situada em

região de risco de alagamentos não possua registros de pontos específicos e estratégicos para subsidiar as ações de planejamento urbano.

Tão pouco é admissível que ainda tenhamos todos os estudos de drenagem urbana calcados em médias de precipitação, sem que sejam observados os eventos extremos, que ocorrem com naturalidade na dinâmica dos eventos atmosféricos. É preciso que as vias e seus sistemas de drenagem pluvial sejam projetados com base em eventos extremos e acrescidos de margem de segurança.

Um dos elementos centrais relativo à análise socioambiental dos rios e bacias hidrográficas urbanas encontra seu primeiro impasse na dificuldade de articular a gestão de recursos hídricos com a gestão do uso do solo, mesmo que o Estatuto das Cidades reprise ou faça referência a alguns artigos e parágrafos da Constituição de 1988 ou da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997).

Referências

CARNEIRO, P. R. F.; MIGUEZ, M. G. *Controle de inundações em bacias hidrográficas metropolitanas*. São Paulo: Annablume, 2011. v. 1.

COATES, D. R. (ed.). *Environmental geomorphology and landscape conservation*: urban areas.. Stroudsburg- PA: Dowden, Hutchinson & Ross Inc., 1974. (Benchmark papers in Geology; v. 2).

GILLSON, L., SHERIDAN, M.; BROCKINGTON, D. Representing environments in flux: case studies from East Africa. *Area*, v. 35, n. 4, p. 371-389, 2003.

LEOPOLD, L. B.; WOLMAN, M. G.; MILLER, J. P. *Fluvial processes in geomorphology*. San Francisco-CA: W. H. Freeman, 1964. 504 p.

MITCHELL, B. *Geography and resources analysis*. London: Longman, 1979. 386 p.

WILSON, E. O. *Consiliense-the unity of knowledge*. London: Abacus, 2003. 374 p.

PEET, R. *Modern geographical thought*. Oxford-UK: Blackwell, 1998. 337 p.

PORTUGALI, J. The taming of the shrew environment. *Science in Context*, v. 7, n. 2, p. 307-326, 1994.

Legislação urbana e habitacional e proteção do meio ambiente: pontos para reflexão

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

1 Introdução

As duas principais leis de aplicação nacional no campo do direito urbanístico são a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei do Parcelamento Urbano. Não obstante essas leis contemplarem disposições pontuais relacionadas à proteção do meio ambiente, ainda há muito a caminhar para a integração consistente entre as normas urbanísticas e ambientais.

No que se refere à legislação da União direcionada aos programas habitacionais, leis importantes dedicam pouca (ou, em certos casos, nenhuma) atenção à questão ambiental. São exemplos que merecem ser analisados a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que disciplina o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Apresenta-se aqui um panorama crítico da legislação federal afeta à gestão ambiental urbana e, também, exemplos da legislação estadual nesse sentido. Entende-se que se faz necessário ir além da perspectiva do interesse local que marca a questão urbana. Os governos locais são, sem dúvida, os principais atores na condução da política urbana, mas os problemas nessa área demandam atenção de todos os entes da federação.

A ideia é lançar pontos de debate e, dessa forma, contribuir para o aperfeiçoamento do quadro normativo em vigor. Não são abrangidas

por este trabalho as normas atinentes ao saneamento básico[11] e aos resíduos sólidos[12]. Os comentários devem ser lidos considerando o contexto da data de sua redação, o mês de novembro de 2012.

2 As leis de aplicação nacional

2.1 O Estatuto da Cidade

Fruto de longo processo de tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 10.257/2001, autointitulada Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais para a política urbana, regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal (arts. 182 e 183) e fixa normas gerais em relação a um conjunto importante de instrumentos urbanísticos.

Na aplicação da Lei nº 10.257/2001, têm surgido críticas no sentido de que ela se concentra em demasia em instrumentos que focam o problema fundiário das cidades, e omite-se em temas como o financiamento do desenvolvimento urbano e, também, a proteção do meio ambiente. Mesmo que justificável em face de uma realidade que impede o acesso à terra urbana formal dotada de infraestrutura a uma parcela imensa dos brasileiros, é inegável que essa concentração temática está presente na lei. Deve ser compreendido, contudo, que a estrutura e a dinâmica da questão fundiária urbana não se encontram apartadas da questão ambiental. Os dois assuntos são inter-relacionados.

A Lei nº 10.257/2001 elenca a garantia do direito a cidades sustentáveis como diretriz da política urbana. Direito a cidades sustentáveis, para o Estatuto da Cidade, abrange o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Fica estabelecido na lei que o desenvolvimento urbano deve ser planejado de forma a evitar ou corrigir as distorções do crescimento das cidades e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Na mesma linha, são previstas, entre outras diretrizes da política urbana:

- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar problemas como a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e degradação ambiental;

11 Ver Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
12 Ver Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

- adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência; e
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Determina-se a audiência do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente lesivos sobre o meio ambiente natural e construído, o conforto ou a segurança da população. Explicita-se, também, que as normas ambientais devem ser levadas em consideração no estabelecimento de regras especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação referentes à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Não apenas as diretrizes que fazem referência expressa à questão ambiental, acima apontadas, mas também as ferramentas disciplinadas pelo Estatuto da Cidade tendo em vista o controle da especulação imobiliária (edificação ou utilização do imóvel urbano com caráter compulsório, tributação progressiva no tempo, desapropriação-sanção mediante pagamento em títulos e outras), têm potencialmente repercussões positivas na qualidade ambiental de nossos núcleos urbanos.

A aplicação desses instrumentos, no longo prazo, contribuirá para a maior racionalidade do tecido urbano e a redução do ritmo de espraiamento do território ocupado pelas cidades. Com isso, espera-se uma consequente redução da pressão pela substituição de áreas rurais por uso urbano, o que, em regra, é benéfico do ponto de vista da proteção do meio ambiente natural (ARAÚJO, 2003).

O problema é que a gestão ambiental urbana carece de atenção imediata, não apenas no longo prazo. Nessa perspectiva, há omissão no Estatuto da Cidade. Saliente-se que a lei não aborda disposições específicas sobre os sistemas de áreas verdes no perímetro urbano, nem prevê no conteúdo mínimo do plano diretor tópicos diretamente afetos à questão ambiental.

Recentemente, foi aprovada a inserção de dois dispositivos novos no Estatuto da Cidade pela Lei nº 12.608/2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. O primeiro deles traz conteúdo obrigatório para o plano diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos

ou hidrológicos correlatos. São previstos mapeamento que contemple as áreas suscetíveis à ocorrência desses eventos, planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre, medidas de drenagem urbana, necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres e diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares.

Além disso, fica estabelecido que os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após abril de 2012 deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: demarcação do novo perímetro urbano; delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido, definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. Quando o plano diretor contemplar essas exigências, o município ficará dispensado da elaboração do projeto específico. A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Essas inovações surgiram da demanda de regras mais eficazes quanto a ocupações urbanas em áreas de risco, impulsionada pelos desastres frequentes que vêm ocorrendo envolvendo deslizamentos e inundações. A Lei nº 12.608/2012 assumiu, assim, que o enfrentamento desses problemas não seria resolvido apenas com a reestruturação organizacional da defesa civil e impunha ajustes nas normas urbanísticas de aplicação nacional.

Mesmo reconhecendo a relevância dessas inovações, cabe questionar se o conteúdo previsto para o projeto específico não deveria estar necessariamente no plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana nos termos do § 1º do art. 182 de nossa Constituição Federal. Provavelmente, a opção do legislador

não foi essa pelo fato de o plano diretor não ser obrigatório para todos os municípios e, também, pelo processo de alteração do plano diretor ser em regra mais complicado do que os que dizem respeito a outras leis municipais. De toda forma, podem-se gerar perdas com a opção pelo projeto específico, que inclusive não fica obrigado a respeitar os requisitos sobre a participação da população no processo decisório previstas para o plano diretor pelo Estatuto da Cidade.

2.2 A Lei do Parcelamento Urbano

A Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento Urbano), durante muito tempo, foi praticamente a única da União com normas gerais no campo do direito urbanístico[13]. Ela traz regras básicas para os loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, que podem ser complementadas por legislação estadual ou municipal. Contém também normas sobre os contratos de compra e venda de lotes e um capítulo relativo a sanções penais para parcelamentos irregulares. Em alguns aspectos, apresenta interfaces com a legislação ambiental, nem todas tratadas de forma tecnicamente consistente.

A Lei nº 6.766/1979 veda o parcelamento para fins urbanos em: terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que tenham sido previamente saneados; terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

O texto em vigor exige a implantação de áreas públicas, destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, as quais devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista para a respectiva zona pelo plano diretor ou outra lei municipal. A redação original da Lei nº 6.766/1979 contemplava a reserva para esse fim de não menos que 35% da gleba, mas, a partir da Lei nº 9.785/1999, o percentual de áreas públicas passou a ser fixado por cada município. Desde a data de registro do loteamento, passam automaticamente a integrar o domínio

13 Considerando as interfaces do direito urbanístico com outros campos do direito, há leis antigas de aplicação nacional, como os diplomas sobre a desapropriação por utilidade pública (Decreto-Lei nº 3.365/1941) ou interesse social (Lei nº 4.132/1962).

da municipalidade as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes no projeto e no memorial descritivo.

A Lei nº 6.766/1979 prevê lotes com área mínima de 125 m² e frente mínima de cinco metros, salvo nos loteamentos destinados a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, desde que previamente aprovados pelos órgãos competentes. Impõe reserva de faixa *non aedificandi* de quinze metros ao longo de rodovias e ferrovias. Estabelece faixa de quinze metros de proteção ao longo das águas correntes e dormentes, conflitando com as determinações mais rigorosas da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal) em relação às Áreas de Preservação Permanente (APPs), conflito esse que permaneceu presente considerada a nova lei florestal, Lei nº 12.651/2012, alterada pela Lei nº 12.727/2012. Determina que as vias do loteamento sejam articuladas com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizadas com a topografia local.

Há vários anos, debatem-se aperfeiçoamentos no conteúdo da Lei do Parcelamento Urbano. Esforços nesse sentido geraram a Lei nº 9.785/1999, que fez ajustes pontuais como a revogação do percentual mínimo de áreas destinadas a uso público nos loteamentos. Os agentes técnicos e políticos que atuam no campo do desenvolvimento urbano, contudo, têm demandado alterações de maior relevo na citada lei. Têm sido apontadas deficiências no texto em vigor quanto à:

- disciplina dos condomínios urbanísticos, mais conhecidos como condomínios horizontais ou fechados, hoje fragilmente regulados em nível federal por um único dispositivo da Lei nº 4.591/1964 (Lei dos Condomínios e Incorporações Imobiliárias) referente aos condomínios em edificações;
- indefinição sobre a infraestrutura a ser exigida dos empreendedores e do poder público em cada empreendimento;
- ausência de regras específicas para a regularização fundiária de assentamentos informais e parcelamentos irregulares;
- incompatibilidade de algumas regras relativas ao parcelamento do solo urbano com as normas ambientais, principalmente no que se refere a limites de APPs e licenciamento ambiental; e
- desatualização diante dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, bem como em relação à Lei nº 10.406/2002 (novo Código Civil brasileiro) (ARAÚJO, 2008).

Mencione-se ainda que a supressão da exigência do percentual mínimo de 35% de áreas destinadas a uso público, efetivada pela Lei

nº 9.785/1999, tem sido questionada por alguns técnicos, preocupados com a repercussão negativa no caso de municípios que não possuem legislação urbanística consistente.

A ideia, atualmente, é a elaboração da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (LRTU), com escopo mais amplo do que o da Lei nº 6.766/1979 e abarcando assuntos não abordados pela lei vigente, como os condomínios urbanísticos e a regularização de favelas e outras ocupações irregulares (FERNANDES, 2004). Processo com esse objetivo encontra-se no plenário da Câmara dos Deputados desde o final de 2007[14], já com substitutivo que tem parecer favorável da comissão especial criada para debater o tema, mas não se apresentam indícios de que ele irá ser colocado em votação no curto prazo. Avalia-se que a LRTU constitui o espaço mais indicado para a complementação das normas de cunho nacional afetas à gestão ambiental urbana.

Cabe registrar que a Lei nº 12.608/2012, já comentada, que dispõe sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, alterou pontualmente a Lei nº 6.766/1979, incluindo no dispositivo da lei que trata do projeto de parcelamento urbano a previsão de que, nos municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização. Essa regra passará a ser aplicada a partir de abril de 2014. Além disso, foi incluso parágrafo que veda expressamente a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada. São ajustes pontuais importantes, não há dúvida, mas deveriam estar inseridos em um aperfeiçoamento mais abrangente e tecnicamente robusto das normas nacionais sobre parcelamento, mediante a aprovação da LRTU.

2.3 As normas sobre regularização fundiária urbana

A Lei nº 6.766/1979 dispõe genericamente que a prefeitura municipal ou, quando for o caso, o Distrito Federal podem regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos

14 Ver o processo do Projeto de Lei (PL) nº 3.057, de 2000, e apensos, na Câmara dos Deputados. Deve ser colocado em foco o substitutivo aprovado pela comissão especial.

adquirentes dos lotes, mas não estabelece normas específicas para as iniciativas de regularização fundiária. Regras sobre esse assunto têm sido fixadas, sobretudo, por legislação municipal, em grande parte associadas à disciplina das chamadas zonas especiais de interesse social (ZEIS).

No processo de discussão da LRTU, abrangem-se normas para os novos parcelamentos e também para a regularização fundiária de ocupações preexistentes. Ocorre que, em março de 2009, foi adotada a medida provisória relativa à primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)[15], que gerou a Lei nº 11.977/2009, tendo o Poder Executivo inserido no texto um capítulo relativo à regularização fundiária em áreas urbanas que se baseia integralmente em dispositivos constantes no substitutivo mais recente formulado no processo da LRTU. As diferenças de conteúdo são pequenas. Baseiam-se no referido substitutivo as regras mais importantes e inovadoras sobre o tema que constam na Lei nº 11.977/2009, como as que dizem respeito aos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a opção pelo tratamento diferenciado quanto às regularizações de interesse social, direcionadas à população de baixa renda, e às demais regularizações, denominadas de interesse específico.

No que toca à questão ambiental em senso estrito, fica estabelecido na Lei nº 11.977/2009 que a regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo município do projeto de regularização. A aprovação municipal corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, desde que o município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. A lei qualifica como capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. No caso de o projeto abranger área de unidade de conservação de uso sustentável, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc), demanda-se, ainda, anuência do órgão gestor da unidade.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. O município pode, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em APPs, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e insertas em

15 Cf. Medida Provisória (MPV) nº 459/2009.

área urbana consolidada, desde que estudo técnico, elaborado por profissional legalmente habilitado, comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Registre-se que essa medida se aplica aos diferentes tipos de APPs (vegetação à margem dos cursos d'água, em encostas etc.). O estudo técnico necessita abarcar intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações, medidas para recuperação de áreas degradadas e comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação.

Por determinação expressa da Lei nº 11.977/2009, nas regularizações não caracterizadas como de interesse social, o projeto de regularização deve respeitar as restrições à ocupação de APPs e demais disposições previstas na legislação ambiental. A lógica subjacente à decisão do legislador foi impor exigências mais rígidas para as regularizações de interesse específico do que nos casos de interesse social.

Ocorre que a nova lei florestal (Lei nº 12.651/2012, alterada pela Lei nº 12.727/2012) criou dificuldades enormes para a interpretação das regras nacionais sobre a regularização fundiária urbana. Sem alterar expressamente a Lei nº 11.977/2009 e, mais do que isso, confirmando explicitamente a aplicação do referido diploma legal, a nova lei florestal contempla novas disposições para a regularização fundiária dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada situados em APPs. Nas regularizações de interesse social, deixa de ser feita referência à data de 31 de dezembro de 2007. Nas regularizações de interesse específico, o projeto de regularização passa a indicar as áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da APP, com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização. Anteriormente, com a combinação da Lei nº 11.977/2009 e do antigo Código Florestal, as regularizações não direcionadas à população de baixa renda deveriam obedecer aos mesmos requisitos sobre APP aplicados aos novos parcelamentos, que restringiam a ocupação em APP. No que se refere à regularização fundiária urbana, assim, a nova lei florestal reduziu sobremaneira o grau de proteção ambiental em relação à situação anterior a ela.

2.4 A nova lei florestal e as áreas urbanas

Além dos dispositivos sobre regularização fundiária urbana, que geram problemas de interpretação e reduziram o grau de proteção

ambiental, como exposto acima, a Lei nº 12.651/2012, alterada pela Lei nº 12.727/2012, traz algumas inovações que merecem comentários.

Em primeiro lugar, a nova lei florestal deixa claramente expressa a aplicação plena das faixas de APPs às áreas urbanas, com exceção dos casos de supressão por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Esse ponto específico pode ser considerado um avanço. As APPs em áreas urbanas constituíam ponto problemático na Lei nº 4.771/1965. O parágrafo único do art. 2º do Código Florestal revogado aplicava às áreas urbanas os limites das faixas protegidas referentes às áreas rurais, mas delegava aos municípios a possibilidade de trabalhar o assunto na esfera normativa. Ficava em aberto a extensão das prerrogativas municipais nesse campo (FINK; PEREIRA, 1996; MAGRI; BORGES, 1996; ARAÚJO, 2002).

Ademais, a nova lei contém uma seção direcionada especificamente a regular o regime de proteção das áreas verdes urbanas. Fica disposto que o poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos: o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe o Estatuto da Cidade; a transformação das reservas legais em áreas verdes nas expansões urbanas; o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e a aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental. Essa lista é incompleta, não aborda nem mesmo ferramentas óbvias como as unidades de conservação que têm regras compatíveis com a localização em perímetros urbanos ou a aplicação da transferência do direito de construir a casos de interesse ambiental. A mera enumeração de instrumentos, também, traz poucos resultados práticos. Pode-se afirmar que, no processo de debate da nova lei florestal, a questão urbana não teve a atenção necessária.

2.5 A Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

A Lei nº 11.124/2005 coloca entre os objetivos do SNHIS viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Nos princípios norteadores do sistema, insere a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social. De forma coerente com o Estatuto da Cidade, fica prevista uti-

lização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social.

Nas disposições operacionais sobre a implantação do SNHIS, contudo, a questão ambiental resta ignorada. Frente à grande quantidade de famílias que ocupam irregularmente áreas de risco ou áreas protegidas pela legislação ambiental, como APPs e unidades de conservação, pode-se afirmar que a lei apresenta omissão de relevo nesse âmbito.

2.6 O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

O PMCMV[16] foi criado por meio da Lei nº 11.977/2009. De acordo com o discurso oficial, o programa envolveria medidas com vistas à proteção ambiental. Entre outros pontos, divulgou-se desde o início que seriam adotadas fontes alternativas de energia. Com relação a esse assunto, existe apenas um único dispositivo que autoriza o financiamento para aquisição e instalação de energia solar, no caso de moradias cujas famílias aufiram, no máximo, renda de seis salários mínimos mensais. Parece pouco para consagrar na lei a preocupação com a questão ambiental.

A Portaria do Ministério das Cidades nº 325, de 7 de julho de 2011, ao dispor sobre os imóveis do PMCMV, viabiliza que sejam acrescidos ao financiamento os valores relativos à aquisição e instalação de equipamentos de aquecimento solar. Fica estabelecido que os projetos de empreendimentos compostos por unidades habitacionais unifamiliares deverão (e não apenas poderão, como se depreende do texto da Lei nº 11.977/2009) contemplar sistemas de aquecimento solar. Respeitados os valores máximos de financiamento referentes ao programa, fica também autorizado o custeio da aquisição e instalação de equipamentos que contribuam para a redução do consumo de água nas unidades habitacionais.

Ademais, no trabalho social relativo aos empreendimentos do PMCMV, a mesma portaria prevê que haverá divulgação de informações sobre o uso racional dos recursos naturais, como a água e a energia elétrica, bem como sobre a preservação e conservação ambiental e manejo de resíduos sólidos. Não se detalha, contudo, a forma de essa disposição ser concretizada. O Ministério das Cidades (BRASIL, 2010, p. 21) afirma que "todos os projetos em execução no âmbito do PAC[17] têm obrigatoriamente a vertente do trabalho social que, além das abordagens dos temas

16 Perceba-se que se tem em tela uma lei de âmbito federal e não propriamente nacional, já que se trata de um programa habitacional específico da esfera federal de governo.

17 A primeira e a segunda fase do PMCMV foram inclusas formalmente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal.

de mobilização e organização comunitária e da geração de trabalho e renda, contemplam a educação ambiental".

Contudo, outros aspectos associados ao campo de preocupações em tela permanecem inexplorados no PMCMV, como a adoção de materiais e tecnologias construtivas que se adaptem às diferentes realidades regionais, na perspectiva ambiental e também socioeconômica.

Na verdade, como o PMCMV trabalha com conjuntos habitacionais na maior parte dos casos, pode-se esperar uma pressão sobre a ocupação de novas áreas na mancha urbana que colide com o espírito do Estatuto da Cidade e, também, com a preocupação de reduzir a pressão sobre o meio ambiente natural.

Deve-se registrar que os problemas nessa linha presentes no PMCMV não foram plenamente enfrentados nas normas relativas à segunda fase do programa, objeto da Lei nº 12.424/2011, que alterou a Lei nº 11.977/2009. Como único avanço nesse aspecto, acresceu-se a possibilidade de financiamento de equipamentos que contribuam para a redução do consumo de água em moradias, incorporada na Portaria nº 325/2011 supracitada.

3 Exemplos na legislação estadual

Tanto as normas insertas no campo do direito urbanístico quanto as regras de proteção ambiental situam-se na esfera da legislação concorrente, de que trata o art. 24 da Constituição Federal. Cabe à União estabelecer normas gerais e aos estados e Distrito Federal detalhar essas normas para atender suas peculiaridades. A legislação estadual apenas poderá ser mais restritiva do que a federal nesses temas, nunca mais flexível. O mesmo raciocínio vale para as normas municipais nos tópicos em que se caracterizar o interesse local, consoante o previsto no art. 30 de nossa Carta Política. Apresenta-se a seguir uma breve seleção de leis estaduais de interesse para estudo.

Um exemplo que procura integrar as preocupações urbanísticas e ambientais está na Lei nº 9.866, de 28 de novembro de 1997, do estado de São Paulo, que "dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do estado de São Paulo e dá outras providências". Em cada Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), são delimitadas áreas de restrição à ocupação, áreas de ocupação dirigida e áreas de recuperação ambiental. Para cada APRM, haverá diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional, considerando as especificidades e funções ambien-

tais das diferentes áreas de intervenção, com o fim de garantir padrões de qualidade e quantidade de água bruta, passível de tratamento convencional para abastecimento público. Também há previsão de Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) para a APRM.

Um dos problemas que provavelmente sustentam dificuldades na execução dessa lei é o tratamento do PDPA e da lei específica com diretrizes para a APRM como ferramentas distintas, ou melhor, da pouca clareza quanto à força normativa do PDPA. Como exemplo, a Lei nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006, definiu a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga. O PDPA é explicitado pela Lei estadual nº 12.233/2006 como instrumento de planejamento e gestão da APRM em foco, mas não integra essa lei.

Questão complexa coloca-se na inter-relação entre a lei específica para a APRM, o PDPA e os planos diretores municipais, principal baliza da política urbana nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição Federal, conforme anteriormente referido. Na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, alguns planos diretores municipais adotaram índices urbanísticos menos restritivos do que os previstos na Lei estadual nº 12.233/2006. Qual é, na prática, a força normativa de um plano diretor de macrodrenagem ou de um PDPA? Até que ponto eles vinculam a legislação municipal? São perguntas em aberto (PEREIRA JÚNIOR; JURAS; ARAÚJO, 2010, p. 150).

Merece ser comentada a Lei nº 15.616, de 4 de setembro de 2007, do estado do Paraná, que "dispõe que os loteamentos licenciados pelo poder público devem ser projetados conforme especifica e adota outras providências". Fica estabelecido que os loteamentos licenciados pelo poder público devem ser projetados de forma que os cursos hídricos e nascentes existentes na área do loteamento tenham em seu entorno uma área mínima, conforme especifica o Código Florestal (Lei federal nº 4.771/1965). Note-se que, na verdade, não haveria necessidade de leis estaduais repetirem disposições expressas nas leis federais. Sinaliza-se aqui que, não raramente, os estados e o Distrito Federal não têm claro qual é sua tarefa no campo da legislação concorrente abarcada pelo art. 24 de nossa Carta Política.

Como inovação constante na Lei estadual nº 15.616/2007, fica expresso que os equipamentos públicos, bem como as redes de esgoto, energia elétrica, água, telefonia, e outras, só poderão ser implantados fora da faixa de preservação permanente dos referidos loteamentos. A exceção está nas obras de transposição em Áreas de Preservação Permanente, desde que se trate de obra essencial e de relevante interesse público, devidamente

prevista, analisada e aprovada no plano diretor do município ou, se não houver, pelo órgão municipal de planejamento e ordenamento territorial. O problema, aqui, não é o mérito da medida, mas a redação que conflita em parte com o disposto na Lei federal nº 4.771/1965 e seu regulamento para ocupação excepcional das APPs. Cabe anotar que esse é um dos tópicos tratados nos debates sobre a LRTU.

Ainda do estado do Paraná, deve ser citada a Lei nº 15.630, de 27 de novembro de 2007, que "autoriza a utilização de construções sustentáveis em edificações públicas, através da utilização da água da chuva, da energia solar, de materiais recicláveis e da manutenção da máxima permeabilidade possível do solo". Fica estabelecido que, nas construções ou reformas de edificações públicas, serão utilizadas tecnologias construtivas voltadas para o uso racional e para a reutilização das águas servidas, bem como para a utilização da água da chuva. Além disso, dispõe-se que: as edificações públicas sustentáveis poderão priorizar o uso de lâmpadas fluorescentes ou com tecnologia LED[18]; nas construções ou reformas de edificações públicas, devem ser utilizados materiais reciclados ou recicláveis; as construções referidas devem limitar a impermeabilização do solo em 50% em terrenos sem árvores ou matas e em 30% em terrenos com cobertura vegetal; e que os projetos arquitetônicos para edificações públicas devem priorizar a utilização da luminosidade e ventilação naturais.

Essa preocupação direcionada às edificações, contudo, não se acha refletida nas normas que regulam os programas habitacionais no estado do Paraná. Tanto é assim que a Lei Complementar estadual nº 119, de 31 de maio de 2007, que "institui o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (Sehis) e cria o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social (Fehris)", sequer faz menção à questão ambiental, deficiência também configurada na Lei federal nº 11.124/2005, conforme anteriormente se comentou.

Em texto com mesmo escopo, a Lei nº 11.041, de 7 de maio de 2008, do estado da Bahia, que "institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências", consta pelo menos referência expressa às situações em que se impõe remoção da população em face de risco ambiental. Essas situações estão entre as que receberão atendimento com recursos do citado fundo estadual.

18 Em inglês, *Light Emiting Diode* (diodo emissor de luz).

A Lei nº 16.488, de 10 de fevereiro de 2009, do estado de Goiás, "institui a Política Estadual de Incentivo ao Aproveitamento da Energia Solar" e tem o objetivo de estimular, como forma de diminuir o consumo das diferentes fontes de energia, os investimentos e a implantação de sistemas de energia solar, englobando o desenvolvimento tecnológico, em empreendimentos particulares e públicos, residenciais, comunitários, comerciais e industriais, além de criar alternativas de emprego e renda.

De forma geral, pode-se afirmar que, apesar de haver exemplos de normas que inter-relacionam a questão urbana e a proteção do meio ambiente que não devem ser subvalorizados, os estados legislam menos do que deveriam nessa área. Mesmo no que toca à gestão metropolitana, cujo tratamento legal e operacional foi delegado exclusivamente aos governos estaduais pelo art. 25, § 3º, da Constituição Federal, a atuação dessa esfera de governo no pós-1988, na prática, ainda não se consagrou plenamente (ARAÚJO; LORENZETTI, 2008). Outro desafio a ser trabalhado são os diversos conflitos existentes entre a legislação ambiental de cunho nacional e as normas estaduais (JURAS; ARAÚJO, 2009).

4 Considerações finais

As interfaces entre as normas urbanísticas e as regras voltadas à proteção do meio ambiente demandam atenção cuidadosa dos atores públicos e privados que atuam na área do desenvolvimento urbano. Os problemas afetos à política urbana e habitacional não serão enfrentados com eficácia se não for compreendida a relevância de um olhar integrador nesse sentido.

Além da perspectiva interdisciplinar, cabe compreender que a gestão ambiental urbana constitui tema que deve ser abordado sob a égide do federalismo cooperativo, com a participação de todos os entes da federação. Não se pode pretender concentrar os processos decisórios exacerbadamente seja nas municipalidades, seja no governo federal. Impõe-se a aplicação do princípio da coordenação entre os diferentes níveis governamentais nas iniciativas que se relacionam a esse assunto.

Na legislação de aplicação nacional, é importante destacar a necessidade de se dar prosseguimento ao processo de formulação da LRTU. Há de ser ressaltado, também, que, no curso dos acirrados debates sobre a nova lei florestal que ocorreram no Congresso Nacional nos últimos anos, a temática urbana foi mencionada várias vezes, mas muito pouco debatida em termos de conteúdo concreto dos dispositivos legais. O

texto em vigor não resolve as incertezas jurídicas nesse campo; ao contrário, contribui para aumentá-las.

Finalmente, outro aspecto que necessita ser ponderado é a conexão entre as normas urbanísticas e ambientais e as escolhas em termos de materiais e tecnologias construtivas, para a infraestrutura e as edificações. O paradigma da sustentabilidade ambiental precisa estar configurado em todas as escalas da questão urbana.

Referências

AGÊNCIA ESTADO. *Minc*: plano de habitação prevê casas com energia solar. 25 mar. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1057884-5598,00.html>. Acesso em: 10 jan. 2012.

ARAÚJO, S. M. V. G. *As áreas de preservação permanente e a questão urbana*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. (Estudo). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1083/preservacao_ambiental_vaz.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. *O Estatuto da Cidade e a questão ambiental*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. (Estudo). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/981/estatuto_cidade_vaz.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. Lei de responsabilidade territorial urbana: situação atual do debate. *Revista de Direito Ambiental*, v. 51, p. 232-248, 2008.

_____; LORENZETTI, M. S. B. A Constituição Federal de 1988 e a criação de novos municípios e regiões metropolitanas. In: ARAÚJO, José Cordeiro de; PEREIRA JÚNIOR, José de Sena; PEREIRA, Lúcio Soares; RODRIGUES, Ricardo José Pereira (org.). *Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. v. 2, p. 639-657.

CHAVES, Mirna Quinderé Belmino; VIEIRA, Alessandra d'Ávila (coord.). *Urbanização de favelas*: a experiência do PAC. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PAC_Urbanizacao_de_Favelas_Web.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

FERNANDES, Edésio. Responsabilidade territorial. *Boletim Eletrônico do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil*, São Paulo, n. BE1414, 2004. Disponível em: < http://www.irib.org.br/html/biblioteca/biblioteca-detalhe.php?obr=151>. Acesso em: 10 jan. 2012.

FINK, Daniel Roberto; PEREIRA, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano. *Revista de Direito Ambiental*, v. 2, 1996.

JURAS, I. A. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G. (Org.). *Legislação concorrente em meio ambiente*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1733/legislacao_concorrente_meio_ambiente.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

MAGRI, Ronald Victor Romero; BORGES, Ana Lúcia Moreira. Vegetação de preservação permanente e área urbana: uma interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 2, p. 71-76, abr./jun., 1996.

PEREIRA JÚNIOR, José de Sena ; JURAS, I. A. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G. Águas que caem, pedras que rolam. *Cadernos Aslegis*, v. 39, p. 141-152, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/PDF/qguas-que-caem-pedras-que-rolam.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

Uma lei (in)conveniente? Contradições e frustração em torno do debate da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana[19]

DANIELA BATISTA LIMA

1 Introdução – a elaboração das normas urbanas como um jogo de cartas[20]

> [...] No baralho comum, a variedade de combinações possíveis entre os dois sistemas básicos de agrupamentos (números + figuras & naipes) permite que se armem os jogos. Dentro de determinadas convenções (estratégias) são possíveis infinitas composições (táticas) (SANTOS, 1988, p. 49).

A comparação entre o jogo de cartas e a elaboração das normas urbanas é bastante apropriada para este estudo: na distribuição das cartas aos parceiros no jogo urbano delineiam-se os cenários a partir de tais ou quais cartas serão postas na mesa de jogos. O que se pretende aqui é abordar como transcorre o jogo do processo legislativo de um marco legal que pretende definir as normas gerais que conduzirão os processos urbanos: impõem-se restrições e vedações ou legitimam-se ou não realidades urbanas? Quais questões vinculadas ao parcelamento do solo são imprescindíveis na pauta de uma alteração das regras do jogo? Como conduzir o jogo de maneira que

19 Este artigo baseia-se na dissertação de mestrado *Do medo da violência à 'condominiarização' das cidades brasileiras: sobre as consequências socioespaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano* (LIMA, 2008).

20 A publicação, no final dos anos 1980, de *A cidade como um jogo de cartas*, do brilhante arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, constitui fonte de empréstimo e inspiração nos títulos dos capítulos e suas epígrafes. (SANTOS, 1989).

se predominem os interesses coletivos em meio a setores da sociedade com interesses tão diversos?

A autora deste trabalho acredita que o processo de elaboração desses instrumentos de planejamento e gestão deve ser orientado para o futuro, norteado pela justiça social, visando uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. As leis geralmente são estabelecidas para acompanhar as mudanças sociais, mas questiona-se que tipo de mudança se quer legitimar perante uma sociedade marcada cada vez mais pela desagregação urbana. Há que se observar que esses instrumentos, relevantes para a construção de uma sociedade mais justa, somente adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade.

Falar de elaboração das normas jurídicas urbanas não é tarefa fácil, pois há uma variedade de normas que tratam da problemática urbana. Por isso, apresenta-se neste estudo a trajetória da revisão da lei federal de parcelamento do solo urbano e a sua situação atual (LIMA, 2008). Entretanto, antes de iniciar essa apresentação, é conveniente oferecer uma breve panorâmica da gênese e da transformação dos marcos legais referentes ao parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, que servirá para contextualizar a análise que virá a seguir.

O parcelamento do solo teve papel fundamental no processo de expansão das cidades brasileiras pautado no lote como mercadoria, como objeto de lucro. O parcelamento ocorreu de forma horizontal e rarefeito em direção às periferias, em terras de fazendas. Grandes extensões de terra foram loteadas, inicialmente, por seus próprios donos e, com o passar do tempo, sofisticaram-se com a constituição de empresas comerciais loteadoras. A fórmula encontrada pelos loteadores cabia no bolso do trabalhador: lote distante, sem infraestrutura, vendido em prestações. Esse processo aconteceu de maneira bastante solta, sob a vista grossa das administrações, à revelia de normatização, autorização ou fiscalização; com a comercialização de lotes em áreas inundáveis, em terrenos com declividade acentuada e com risco geológico, sem respeito aos recursos naturais, etc. No ano de 1936, o então deputado Waldemar Martins Ferreira apresentou um projeto de lei (PL) que tratava, sobretudo, da regulação dos contratos de compromisso de venda de imóveis em lotes a prazo se pautando nas empresas que causaram "prejuízos consideráveis

aos que confiaram nos preconícios de uma propaganda larga e cheia dos melhores propósitos". Os contratos de compra e venda não conferiam direito real ao comprador. Conforme o Código Civil era permitido a uma das partes arrepender-se do negócio antes da assinatura da escritura no cartório de registros, o que converteu esse dispositivo "em fonte amarga de decepções e de justificados desesperos" (FERREIRA, 1938, p. 16-17). A partir do PL do deputado Waldemar Martins Ferreira, emendado por comissões da Câmara e do Senado, em 1937 se aprovou o Decreto-Lei nº 58 (regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938).

O Decreto-Lei nº 58/1937 regulava a venda e a divisão em lotes de terras rurais e urbanas mediante oferta pública e o pagamento em prestações; assim como determinava os trâmites do processo de loteamento e da venda antes que se efetuasse o registro no cartório de imóveis. Naquele momento, não existia a ideia de que o loteador, ao realizar um empreendimento lucrativo, deveria arcar com um ônus, doando áreas ao município em contrapartida pela expansão urbana e pelos serviços públicos gerados. Essas áreas se tornaram públicas por meio do Decreto nº 271/1967. Em contraponto à expansão periférica, os centros urbanos se adensavam em um processo de verticalização, o que culminou com a edição do Decreto nº 5.481/1928[21] que reconhecia a propriedade horizontal, ou seja, a copropriedade do terreno, expressa em cotas ou frações ideais. Contudo, esse decreto sujeitava as unidades autônomas às limitações previstas em lei: podiam ser alienadas no todo ou em partes, desde que a edificação tivesse mais de cinco andares, o que foi alterado pela Lei nº 285/1948, que reduziu para dois pavimentos ou andares. Conforme Silva, essa norma facultou ao proprietário a venda ou outra forma de gravar a unidade autônoma, inclusive a locação (SILVA, 1981, p. 8).

Em 1961, Caio Mário da Silva Pereira anexou em seu livro *Propriedade horizontal* um projeto de lei que disciplinava o condomínio e a incorporação, que foi acolhido pelo governo, em 1964 quando ele chefiava o gabinete do Ministério da Justiça. O PL nº 19/1964, que se converteria na Lei nº 4.591/1964, contou com contribuições de várias entidades, como o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Guanabara; a Associação dos Advogados de São Paulo; o Instituto de Arquitetos do Brasil (seção SP); o Instituto de Engenharia de São Paulo; o Sindicato de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro; a Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais e o Centro Acadêmico Afonso Penna (PEREIRA, 1999). Em seu livro *Condomínio e incorporações*, Pereira relatou

21 Modificado pelos Decreto-Lei nº 5.234/1943 e Lei nº 285/1948 e revogado pela Lei nº 4.591/1964.

que o anteprojeto sofreu, na passagem pelo Congresso, "a influência de forças diversas, como sói ser na elaboração de toda lei que visa a exercer impacto mais profundo sobre atividades econômicas que se exercem dentro de conflitos de interesses". (PEREIRA, 1999, p. 13)

A Lei nº 4.591/1964[22] criou o condomínio como figura jurídica e estabeleceu a construção como sua caracterizadora. De acordo com Zola Florenzano, os objetos do condomínio são, exclusivamente, a edificação ou conjunto de edificações, para fins residenciais ou não residenciais, onde a parte autônoma ou exclusiva pode ser livremente alienada e gravada por seus proprietários, sem a necessidade de anuência dos demais condôminos. Já a área comum é considerada acessório da unidade autônoma e objeto de copropriedade. Essas partes são indivisíveis e não podem ser alienadas com distinção. Assim, o empreendimento, antes considerado como um todo, será fracionado, originando imóveis distintos, contudo, obrigatoriamente vinculados às partes de uso e propriedade comum de todos os proprietários dos imóveis que se alicerçaram em unidades autônomas (FLORENZANO, 1966). O art. 8º trata dos condomínios horizontais, em que as unidades autônomas constituem-se em casas térreas ou assobradadas, devendo-se discriminar a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem como a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades.

Vale registrar que, também no ano de 1964 aprovaram-se a Lei nº 4.504, denominada Estatuto da Terra[23], e a Lei nº 4.380[24], que instituiu o sistema financeiro para a aquisição da casa própria e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). No ano seguinte, em substituição ao então Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793), promulgava-se o Novo Código Florestal, Lei nº 4.771/1965[25]. É importante citar as questões introduzidas pelas alterações do Código Florestal na década de 1980, relacionadas às áreas de preservação permanente (APPs), que alteravam

22 Modificada pela Lei nº 4.864/1965, Decreto-Lei nº 981/1969, Lei nº 6.434/1977, Lei nº 6.709/1979, Lei nº 7.182/1984, Lei nº 9.267/1996, Medida Provisória (MPV) nº 2.221/2001, Lei nº 10.931/2004 e Lei nº 12.424/2011.

23 Regulamentada pelo Decreto nº 55.286/1964 e modificada pelos Decreto-Lei nº 582/1969, Lei nº 5.709/1971, Lei nº 6.746/1979, Lei nº 7.647/1988, MPV nº 2.183-56/2001, Lei nº 11.443/2007 e Lei nº 11.446/2007.

24 Modificado pela Lei nº 4.864/1965, Lei nº 5.049/1966, Decreto-Lei nº 204/1967, Lei nº 5.455/1968, Decreto-Lei nº 1.338/1974, Lei nº 8.245/1991, Lei nº 8.692/1993, MPV nº 2.197-43/2001 e Lei nº 11.977/2009.

25 Modificada pela Lei nº 6535/1968, Lei nº 7.511/1986, Lei nº 7.803/1989, MPV nº 2.166-67/2001, Lei nº 11.284/2006 e revogada pela Lei nº 12.651/2012.

as faixas das APPs dos cursos d'água e, especificamente, a alteração de 1989, que fazia menção à aplicação das faixas nas áreas urbanas e às regulamentações do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): Resolução nº 302/2002 sobre as APPs em reservatórios artificiais; Resolução nº 303/2002[26] sobre lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e Resolução nº 369/2006 referente às intervenções em APPs. A Lei nº 12.651/2012[27], que revogou o Código Florestal de 1965, definiu e delimitou as APPs nas zonas rurais e urbanas.

Após a aprovação do Decreto-Lei nº 58/1937, diversos projetos de lei foram apresentados para a sua substituição. Entre eles podem ser citados: o PL nº 1.378/1956 do deputado federal Anísio Rocha (PSD-GO); o anteprojeto elaborado pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e o Projeto de Lei de Loteamento Urbano, de 1965, do jurista Hely Lopes Meirelles, encomendado pelo Ministério do Planejamento (AZEVEDO JÚNIOR, 1968). O anteprojeto de lei do CPEU[28] visava auxiliar os governos municipais em relação aos loteamentos carentes de equipamentos básicos e estabelecia, entre outras disposições: que o município fosse constituído pelas áreas urbanas da cidade e vilas existentes; área rural e áreas de expansão urbana; as definições de área urbana, área rural, área de expansão urbana; o local de uso institucional; as regras para aprovação do loteamento; a área mínima dos lotes urbanos e rurais; o percentual das áreas de recreação vinculado à densidade demográfica; o impedimento de arruamento e loteamento nas áreas impróprias para habitação e edificação e nas áreas de reservas florestais.

O projeto de Hely Lopes Meirelles estabelecia: as definições de loteamento e desmembramento; as normas técnicas para a elaboração de um loteamento (poderiam ser modificadas pelo município, desde que este possuísse plano diretor, e complementadas pelos estados); a documentação para a aprovação e o registro; as sanções administrativas e penais para os loteadores, corretores e para o oficial do cartório de registro, que realizassem ou facilitassem inscrições irregulares e anunciassem loteamentos não inscritos ou em desacordo com a realidade. Também estipulava a transferência ao município, com o ato de inscrição, das vias públicas e das áreas destinadas aos equipamentos públicos e estabelecia

26 Modificada pela Resolução nº 341/2003.

27 Modificada pela Lei nº 12.727/2012.

28 O anteprojeto de lei de loteamento e respectivas normas técnicas foi publicado no Boletim nº 4, São Paulo, 1960, e na *Revista de Administração Municipal*, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nº 44, janeiro-fevereiro de 1961.

as áreas mínimas para os lotes, para os espaços livres e para os equipamentos urbanos e uma taxa máxima de densidade demográfica por hectare. O projeto atribuía ao Ministério do Planejamento a expedição de instruções e diretrizes técnicas para orientar a execução da lei, bem como a fiscalização e o controle da aplicação de suas normas e destacava a atuação do Ministério Público para impedir construção ou cancelar registro de loteamento ou lote em desacordo com a lei. O projeto trazia o conteúdo mínimo para a elaboração de planos diretores municipais e vinculava os empréstimos e as subvenções federais à existência deste plano. Estabelecia ainda a aplicação do instituto *concessão de uso* de terrenos públicos ou particulares:

> [...] servirá para baixar o custo da terra para edificação e quaisquer outros fins especificados no contrato. Transferindo-se, apenas o direito ao uso do solo, e conservando o proprietário – seja o Estado, seja o particular – a terra em seu domínio, o valor da concessão de uso há de ser, necessariamente, menor do que o valor da propriedade plena em toda a sua substância. Cessado o uso, cessa a concessão. Mas enquanto subsistir o uso segundo o contrato subsiste o direito real a essa utilização, e poderá ser transferido como os demais direitos reais, por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária. Desse modo, o poder público ou o particular não têm necessidade de alienar a propriedade para possibilitar a sua normal utilização. Bastará conceder o uso desejado.

O projeto de Meirelles, segundo Azevedo Júnior, "[...] se viu desfigurado e mutilado, acabando por ser substituído por outro de dez artigos, sugerido por um grupo de proprietários de imóveis" (AZEVEDO JÚNIOR, 1968, p. 33) e transformou-se em norma jurídica: o Decreto-Lei nº 271/1967[29]. Este decreto aplicou aos loteamentos a Lei nº 4.591/1964, equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação, e previu a divisão do loteamento em etapas, a critério do loteador. Cada etapa constituiria um condomínio que poderia ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela prefeitura. Para Azevedo Júnior, este dispositivo se mostrava inviável, pois as normas que regiam a incorporação não se aplicavam ao loteamento pelas diferenças das próprias operações, que divergiam entre si. Destaque-se o art. 4º que determinava que, desde a data da inscrição do loteamento, passavam a integrar o domínio público do município as vias e praças e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e

29 Modificado pela Lei nº 11.481/2007.

do memorial descritivo, e o art. 7º que estabelecia o instituto *concessão de uso*, originário do projeto de Meirelles, já comentado anteriormente.

A questão urbana era pauta de seminários e simpósios nas décadas de 1960 e 1970. Discutia-se a urgente efetivação de uma legislação que regulasse o parcelamento e a ocupação do solo com o intuito de inibir os abusos que vinham ocorrendo no processo de expansão das cidades em decorrência da omissão do poder público. No simpósio de política urbana O Homem e a Cidade, realizado em Brasília, em 1975, pela então recém-criada Fundação Milton Campos de Pesquisas e Estudos Políticos, o arquiteto Almir Fernandes apresentou considerações que deveriam ser observadas na elaboração de uma proposta de lei: o controle e a ordenação do crescimento urbano, levando-se em conta a funcionalidade urbana e a preservação dos recursos naturais; a promoção equilibrada da distribuição da população e dos centros de emprego; e a promoção de reserva e criação de áreas de equipamentos urbanos.

Ainda em 1969, o uso e o parcelamento do solo já haviam sido objeto de intensa discussão no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado na cidade de Salvador e promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), pelo Serviço Nacional dos Municípios (Senam) – órgão do Ministério do Interior – e pela Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia (Samsu). Nesse seminário, fora apresentada uma proposta de anteprojeto de lei redigida por Cândido Malta Campos Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Júnior, a qual dispunha a respeito dos loteamentos urbanos e da *concessão de uso* como direito real. Após algumas modificações, definidas no curso dos debates, uma versão aprimorada foi encaminhada pelo ministro do Interior à consideração do presidente da República. Esse processo legislativo, de iniciativa do próprio Poder Executivo, sofreu, todavia, uma solução de continuidade. Seus resultados, sem embargo, não se perderam totalmente (as exceções seriam as sugestões referentes à *concessão de direito real de uso*, da lavra de Hely Lopes Meirelles), conforme veremos a seguir.

2 A Lei nº 6.766/1979 – lacunas e divergências em torno das regras do jogo

> O ideal é que os jogadores, ou AGENTES do desenvolvimento urbano, dominem as *regras estruturais* e se acertem quanto à sua aplicação. O governo dispõe de autoridade para fazer cumprir a lei, os grupos de capital interessados têm recursos financeiros, os grupos

> de população podem e devem exercer pressões pelo que julgam ser o seu direito (SANTOS, 1988, p. 51).

Em março de 1977, o senador Otto Cyrillo Lehmann enviou para a apreciação do Congresso Nacional o anteprojeto de lei do Senado, PLS nº 18/1977 (baseado, em especial, nas conclusões do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano realizado em Salvador) que tratava do parcelamento do solo urbano. Em decorrência da lenta tramitação do projeto que, após um ano, ainda aguardava diligência ao Poder Executivo, Lehmann proferiu discurso no Congresso Nacional pedindo agilidade no seu andamento: "os males dos loteamentos clandestinos estão, diariamente, a clamar por nova legislação atualizada e enérgica que ponha fim a um mal que atinge os grandes centros urbanos e tantas famílias modestas que continuam vítimas de homens sem escrúpulos" (*Diário do Congresso Nacional*, 1978, p. 516). O anteprojeto estabelecia regras para a implantação do parcelamento do solo urbano, tais como: a observação das condições topográficas e geológicas (vedação em terrenos baixos, alagadiços, sujeitos a inundações, em aterros mal executados e sem a observância de providências inerentes e indispensáveis); as áreas mínimas dos lotes; as áreas de equipamentos urbanos e comunitários; a porcentagem mínima de áreas públicas; a articulação das vias do loteamento com as vias adjacentes já existentes ou projetadas, etc., ficando a cargo dos estados e municípios detalharem a matéria, adaptando-a às condições específicas de cada região. A proposta determinava a atuação conjunta dos três níveis de governo, o que tornaria possível, com a efetivação das sanções penais previstas, a correção das situações irregulares vigentes e a eliminação, na origem, de irregularidades e clandestinidades de loteamentos e desmembramentos futuros.

Após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei nº 6.766 em 19 de dezembro de 1979, sendo inegável que, após 42 anos de vigência do Decreto-Lei nº 58/1937, a promulgação da lei representou grande avanço para a legislação urbana no Brasil. De acordo com Couto, o grande mérito de sua promulgação foi o de chamar a atenção dos administradores públicos federais, estaduais e municipais e da população para o problema do parcelamento do solo urbano como elemento gerador do adensamento demográfico das grandes capitais brasileiras, mas, ao mesmo tempo, ordenador do crescimento das cidades, e que o respeito a seus dispositivos será de grande utilidade para a ordenação do crescimento urbanístico, bem como para a preservação das qualidades ambientais dos centros urbanos e ressaltava que:

> a oportunidade é boa para, tendo a nova lei que regula o parcelamento do solo urbano como marco, dar partida à recondução da autonomia municipal em seus verdadeiros níveis. Isso só se poderá alcançar revendo toda a sistemática fiscal vigente, para que se atribua ao município maior autonomia financeira para executar seus planos, sem estar submetido ao impróprio regime de repasse de verbas por parte do governo federal, o que faz com que a autonomia municipal seja algo muito abstrato e extremamente difícil de concretizar-se (COUTO, 1981, p. 406-408).

A Lei nº 6.766/1979, ao longo de mais de três décadas de vigência, vem sofrendo pressão para ser atualizada, para tornar-se compatível com a realidade urbana brasileira. É importante ressaltar a urgência de vincular as regras desta legislação com os artigos referentes à política urbana da Constituição Federal de 1988 que foram implementados com a edição da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.[30] Fazem-se necessários ajustes quanto às questões ambientais, à regularização fundiária, às modalidades de parcelamento do solo, à legalidade ou não dos chamados "loteamentos fechados".

Desde a sua promulgação, a lei federal de parcelamento do solo urbano sofreu várias críticas e propostas pontuais de modificação em alguns de seus artigos. Uma primeira alteração se fez pela Lei nº 9.785/1999, que suprimiu a exigência do mínimo de 35% da reserva de áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, e a espaços livres de uso público; deixando a cargo do município o estabelecimento dos percentuais. Na sequência, continuou a passar por alterações pontuais: pela Lei nº 10.932/2004, Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 12.424/2011, e, recentemente, pela Medida Provisória (MPV) nº 547/2011, transformada na Lei nº 12.608/2012.

A partir daqui trataremos do objeto de nosso estudo: a trajetória da revisão da lei federal de parcelamento do solo, denominada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, desde a sua proposição até a edição do Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal. A revisão começou a ser moldada na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados. Após a alteração da Lei nº 6.766/1979 por meio da Lei nº 9.785/1999, novos projetos de lei com propostas de modificações pontuais foram sendo encaminhados à Câmara dos

30 O processo de construção de um marco regulatório federal para a política urbana remete à proposta de lei de desenvolvimento urbano elaborada pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que resultou no PL nº 775/1983 e no PL nº 5.788/1990, que deu origem ao Estatuto da Cidade.

Deputados. O primeiro desses projetos, o Projeto de Lei nº 3.057/2000[31] de autoria do deputado Bispo Wanderval (PL-SP), propunha alteração no art. 41, e se tornou o principal do processo, por ter sido o primeiro projeto apresentado para a alteração da lei federal.

Durante o processo legislativo houve a participação de diferentes setores da sociedade e do governo. Podem ser citados: o Ministério das Cidades; o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Justiça; os Ministérios Públicos Estaduais e Federal; o Fórum Nacional de Reforma Urbana; organizações de movimentos sociais; o setor produtivo; os registradores de imóveis; os corretores de imóveis; as organizações não governamentais ambientalistas e a Associação de Juízes Federais do Brasil. De acordo com a consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Suely Araújo, em 2007, representantes da Casa Civil da Presidência da República também iniciaram participação nas discussões.

O projeto denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana está, desde o ano de 2001, em tramitação no Congresso Nacional, com um substitutivo que foi aprovado por comissão especial na Câmara dos Deputados em dezembro de 2007. O texto aprovado está dividido em três partes que refletem claramente seus agentes: parcelamento do solo, regularização fundiária e registro imobiliário. Entre as propostas apresentadas estão a gestão plena (condição do município que conta com plano diretor, conforme determinação do Estatuto da Cidade, com órgãos administrativos nas áreas de política urbana e ambiental e com conselhos municipais); a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental; o licenciamento integrado de responsabilidade do município quando este detém a condição de gestão plena, estabelecendo os casos de exceção em que o licenciamento ambiental é atribuído ao estado; um capítulo específico sobre a regularização fundiária sustentável, estabelecendo diretrizes e procedimentos gerais, inclusive quanto à regularização fundiária de interesse social em APPs, e remetendo à lei municipal a definição dos procedimentos de licenciamento do plano de regularização fundiária e a instituição de novos instrumentos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que possibilitam agilizar os procedimentos da regularização fundiária. No que se refere

31 Projeto de Lei nº 3.057/2000. Autor: Deputado Bispo Wanderval – PL-SP (Vanderval Lima dos Santos). Data de apresentação: 18 maio 2000. Ementa: Inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único. Explicação: Estabelece que, para o registro de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação por outro órgão. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>. Acesso em: 10 jan. 2012.

ao parcelamento do solo, o projeto introduz uma nova modalidade: o condomínio urbanístico[32] e legitima os pseudocondomínios que denomina loteamentos com controle de acesso.

Atualmente, o PL está sem movimentação de tramitação, aguardando agendamento para o plenário. Por envolver interesses diversos, não se chegou a um substitutivo que contemplasse todas as propostas. Na verdade, um de seus títulos, referente à regularização fundiária, foi transferido para o programa de habitação do governo federal designado Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Mas, de resto, é lícito supor que o restante do PL foi perdido. Diante do exposto, é possível delinear melhor o objetivo deste artigo: analisar a trajetória da elaboração de um ordenamento jurídico específico, o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, e refletir brevemente sobre como os conflitos de interesses conduziram ao melancólico fim do debate dessa proposta. Com o propósito de entender a influência dos agentes sociais na conformação do texto do proejto, o capítulo seguinte descreve o processo legislativo da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

3 A construção da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e os interesses em jogo

> O jogo urbano se joga sobre um sítio determinado que é a sua "mesa". Aí se juntam parceiros que se enfrentam segundo os grupos e filiações a que pertençam. Há os políticos técnicos e funcionários que representam o GOVERNO. Aqui é preciso distinguir de que nível de governo se trata, pois sobre as cidades intervêm agentes federais, estaduais e municipais. Existem as empresas que agem através de investimentos na indústria, no comércio e nos serviços, com especial destaque para o capital ligado aos ramos imobiliário e da construção civil, cujas ações têm reflexos diretos no meio urbano. Por fim, entra a POPULAÇÃO, fragmentada nos mais diversos grupos (vizinhança, filiação política e religiosa, profissão, parentesco, afinidades...) (SANTOS, 1988, p. 50-51).

As atividades iniciaram em 2001, quando se constituiu um grupo de trabalho (GT), sob a presidência do deputado João Sampaio (PDT-RJ), no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, com o intuito de debater possíveis modificações na lei federal de parcelamento do solo urbano. Reuniram-se, assim, os projetos de lei referentes à matéria e, para dar impulso às discussões e trazer

32 Este termo foi apresentado por José Afonso da Silva, em 1981, como solução jurídica aos denominados loteamentos especiais, no livro *Direito urbanístico brasileiro.*

contribuições aos debates do GT, foram realizadas duas audiências públicas com os temas "Novos paradigmas para o parcelamento do solo e requisitos urbanísticos e ambientais" e "Contratos, sanções e outros aspectos jurídicos e aprovação de projetos, licenciamentos e registros". Participaram dos debates representantes da Confederação Nacional de Municípios (CNM); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam); do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (Secovi-SP); do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (Graprohab); do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil (Irib) e da Associação de Notários e Registradores do Brasil (Anoreg).

A partir dessas audiências e dos debates gerados, o relator fez um parecer contendo um substitutivo à proposição principal e o apresentou à CDU em dezembro de 2002, ou seja, no fim da legislatura de 1999-2002. Por isso, em janeiro de 2003, a CDU o devolveu, sem manifestação, e o processo foi arquivado. Esse primeiro substitutivo já se estruturava conforme os interesses dos atores. Já naquelas duas primeiras audiências algumas questões da problemática urbana foram amplamente debatidas, tais como: a regularização fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos; as ocupações de áreas de mananciais; os usos e as ocupações ao longo dos recursos hídricos; os condomínios e loteamentos fechados. Os debates geraram uma estrutura básica, que permaneceu até a sua votação, em 2007, que introduziu novas modalidades de parcelamento do solo urbano e normas específicas para a regularização fundiária e para os registros imobiliários.

Com o retorno das atividades legislativas, em março de 2003, o substitutivo foi desarquivado, e – como o deputado João Sampaio não havia sido reeleito – em abril, o deputado Dr. Evilásio (PSB-SP) foi nomeado relator na CDU. Em junho, o deputado Dr. Evilásio emitiu novo parecer na forma de substitutivo, que mantinha basicamente o conteúdo do substitutivo do deputado João Sampaio. Entre outubro e novembro de 2003, a CDU convocou novas audiências públicas: "Critérios e diretrizes para novos parcelamentos", "Regulação de condomínios urbanísticos e horizontais", "Regularização fundiária de assentamentos informais" e "Contratos e registros", que contaram com representantes do Ministério das Cidades; do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); da Prefeitura Municipal de Porto Alegre; do Ibam; da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

(PUC-Campinas); de representantes do Ministério Público do Estado de São Paulo; do Instituto Pólis; da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap); da Associação de Empresas de Loteamento; do Instituto Horizontes; da Associação Brasileira dos Condomínios Fechados e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Em dezembro de 2003, o deputado Dr. Evilásio publicou o artigo "Por que mudar a Lei nº 6.766/1999?" para impulsionar os debates:

> [...] A resposta é lógica e simples: transcorridos 24 anos da lei que regula o parcelamento do solo urbano, as relações entre o que consideramos urbano e rural são muito diferentes. Isto nos faz chegar à conclusão de que a lei – que já passou por modificações – encontra-se mais uma vez desatualizada. [...] Hoje, ela está defasada, exigindo novas abordagens, que passam por regras ambientais e sua própria adaptação ao Estatuto da Cidade. [...] O substitutivo ao PL 3.057/2000, que está sob a nossa responsabilidade ainda é um pré-projeto. Estamos ouvindo vários segmentos da sociedade, por meio de audiências públicas, com total abertura para acatar sugestões, com critério, responsabilidade e a ajuda de muitos de nossos pares. Objetivamos descentralizar a discussão ao máximo e criar uma espécie de Lei de Responsabilidade Territorial nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL..., 2012).

No final de 2004, o deputado Dr. Evilásio se elegeu prefeito do município de Taboão da Serra, São Paulo; e o deputado Barbosa Neto (PSB-GO) assumiu a relatoria do processo em fevereiro de 2005. No decorrer da elaboração do projeto e no texto dos substitutivos apresentados ao longo dos seis anos de discussão – do início dos trabalhos em 2001 à aprovação de um substitutivo em 2007 –, houve a tentativa de modificação do então Código Florestal, Lei nº 4.771/1965[33] no que tange às áreas urbanas, que foi descartada no decorrer do processo. Sobre os conflitos de interesses envolvendo o meio ambiente, a regularização fundiária e o código de defesa do consumidor, o magistrado Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em entrevista concedida à presente autora, em agosto de 2007, assim se exprimiu:

> Em toda lei importante existem conflitos de interesses. Aqui nós temos claramente um conflito entre – eu diria, nesse caso, um conflito aparente – uma ala do urbanismo que quer regularizar tudo, a qualquer preço, e o setor ambientalista. Eu digo que é um conflito aparente, porque nós temos aí que encontrar uma fórmula de compromisso. A habitação em condições de indignidade já é, em si, uma poluição, uma poluição social; é uma degradação social que vai direta ou indiretamente afetar o meio físico e o próprio ecossistema em que

33 Lei revogada pela Lei nº 12.651/2012.

> essas aglomerações se localizam. Portanto, é fundamental encontrar um ponto de compromisso que permita, que admita a solução para as favelas do país e, ao mesmo tempo, para o problema, crescente em alguns municípios, já praticamente insolúvel, do abastecimento de água potável para a população. E também, aí, nós temos um verdadeiro conflito entre a proteção do consumidor e o setor imobiliário, e aí não se trata de compromisso aparente, mas de conflito real, porque uma parte do setor imobiliário, eu diria a parte atrasada, a parte que ainda vive num período já ultrapassado do Brasil, da fase anterior ao Código de Defesa do Consumidor, quer simplesmente retroceder nos avanços trazidos pelo CDC, que todos sabem que é uma lei que foi aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional.

Em novembro de 2005, o deputado Barbosa Neto apresentou um parecer com um quinto substitutivo, que foi aprovado naquele mesmo mês após uma série de reuniões de negociações na CDU. De acordo com o deputado, desde o início dos debates "ficou clara a necessidade de construção de um texto amplo, que abarcasse todos os aspectos envolvidos no parcelamento do solo urbano" e que, "além das regras que regulam os loteamentos e desmembramentos, também deve-se contemplar as normas que devem nortear os condomínios urbanísticos e a regularização fundiária". Segundo ele, o parecer foi baseado no substitutivo apresentado no final de 2004 pelo deputado Dr. Evilásio e "enriquecido tanto pelas sugestões encaminhadas a este relator pelos representantes dos principais setores envolvidos na questão, quanto pelo resultado de novas discussões ocorridas na presente sessão legislativa". Após a aprovação por unanimidade na CDU, o substitutivo foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e, em dezembro de 2005, o deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP) foi designado relator. A aprovação ocorreu sem o projeto de lei ter sido discutido na Comissão de Meio Ambiente ou na de Defesa do Consumidor, áreas tratadas pelo PL. Em entrevista concedida à autora, em dezembro de 2006, o promotor de justiça José Carlos de Freitas, do Ministério Público do estado de São Paulo, comentou esse processo:

> Nas negociações você nota que alguns cederam em uns pontos para poder incluir dispositivos de seus interesses, e os demais concordaram, desde que não mexessem com o capítulo deles. Por isso, o projeto de lei é setorial. Os interesses estão bem definidos. Quando o MP descobriu o estágio em que estava o projeto, já [estava] na fase de aprovação da CDU. Alguns colegas foram lá, principalmente o Herman Benjamin; foram interferir nesse processo, e houve um "passa moleque" neles. Porque o relator prometeu que aquilo que fosse discutido poderia ser rediscutido na Comissão de Constituição e Justiça. O que, na verdade, não corresponde à verdade, porque a

> CCJ vai julgar os aspectos de constitucionalidade e redação do projeto, pelo menos foi o que nos disseram lá, então não poderia rever aquilo que a CDU tinha tratado. Aí, por conta disso, o MP, as ONGs, os ambientalistas articularam com os deputados uma forma, não de barrar o projeto, mas de levar para uma discussão mais séria, para provocar que o projeto passasse no mínimo pelas comissões do meio ambiente e do direito do consumidor. Aí, então, barrou a votação que estava a "toque de caixa", e a situação hoje é que o projeto está parado e provavelmente será retomado em 2007. Mas o MP não abre mão dos dispositivos de ordem do consumidor, da tutela do consumidor; dos dispositivos ambientais que estão sendo muito flexibilizados. Não abre mão dos dispositivos da ordem de registros. Enfim, eu acho que é partir para uma negociação melhor e com os atores com maior transparência, diante do MP, do Brasil inteiro, das ONGs, para que isso seja discutido.

Em janeiro de 2006, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União apresentou moção de repúdio à aprovação do substitutivo, que foi encaminhada ao presidente da CCJC, deputado Antonio Carlos Biscaia, e ao relator, deputado José Eduardo Cardozo. A moção explicitava que o substitutivo aprovado pela CDU não havia passado pelas comissões de Meio Ambiente e de Defesa do Consumidor; que o texto trazia profundas alterações nas áreas de meio ambiente, urbanismo e consumidor; permitia que pessoas com antecedentes criminais registrassem um empreendimento; impunha ônus excessivos ao consumidor em caso de inadimplência, contrariando o texto constitucional (artigo 5º, XXXII) e o Código de Defesa do Consumidor; criava obrigações registrárias antes inexistentes, que trariam prejuízos aos consumidores, sem qualquer preocupação com o interesse social das pessoas de baixo poder aquisitivo; permitia a regularização de áreas irregularmente ocupadas sem qualquer critério que atendesse diretrizes urbanísticas e ambientais e retrocedia em relação a normas ambientais, consolidadas na Constituição Federal, na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, na Política Nacional de Recursos Hídricos e no Código Florestal, atropelando, também, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

Diante disso, em abril de 2006, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados decidiu que o processo seria distribuído às comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e que fosse constituída uma comissão especial para proferir parecer sobre o PL, sendo o deputado José Eduardo Cardozo, presidente e o deputado Barbosa Neto, relator. Ainda em 2006, o jurista Edesio Fernandes publicou texto em defesa da aprovação do

PL, intitulado Por uma Lei de Responsabilidade Territorial. Vale a pena reproduzir uma passagem:

> [...] Reconhecendo a enorme importância de uma tal lei federal de parcelamento do solo urbano – que, juntamente com o capítulo constitucional sobre política urbana e o Estatuto da Cidade, de 2001, compõe o tripé das principais leis urbanísticas no país –, o projeto de lei explicitamente propõe a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Territorial a ser obedecida pela sociedade brasileira e em especial pelos municípios, que são esses os entes federativos que têm a competência constitucional para aprovação de parcelamentos urbanos e de projetos de regularização. [...] Não se pode ignorar o fato de que, na enorme maioria dos casos, a regra mínima estabelecida pela lei federal é a regra única aplicável nos municípios, o que só aumenta a importância deste projeto de lei. A proposta é que os municípios que tenham condições plenas de gestão urbana possam aplicar outros critérios que não os da lei federal, inclusive reduzindo suas exigências; contudo, na falta de um marco jurídico-urbanístico municipal adequado, a lei federal tem necessariamente que suprir o vazio regulatório. Dada sua importância crucial para o futuro das cidades, é fundamental que o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial seja amplamente discutido pelos diversos setores sociais, econômicos, políticos e institucionais interessados na questão dos parcelamentos e da sua regularização. [...] A aprovação de uma tal lei de responsabilidade territorial é o passo necessário para a promoção da reforma urbana pela qual a sociedade brasileira há tanto clama (FERNANDES, 2006).

Em dezembro de 2006, o relator apresentou parecer com um substitutivo, porém a comissão não conseguiu concretizar a votação, e o processo foi novamente arquivado ao final da legislatura 2003-2006. No início da nova legislatura, em 2007, iniciou-se mais um capítulo dessa já longa novela, e dois deputados tomaram a iniciativa de reapresentar como novos projetos de lei o texto que vinha sendo negociado. O deputado Fernando Chucre (PSDB-SP) apresentou o PL nº 20/2007, que constituía exatamente o substitutivo do deputado Barbosa Neto e o deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA) apresentou o PL nº 31/2007, que trazia algumas modificações no texto do deputado Barbosa Neto. Em abril de 2007, o PL nº 3.057/2000 foi desarquivado, e em junho de 2007 a deputada Maria do Carmo Lara solicitou a apensação do PL nº 20/2007 ao PL nº 3.057/2000.

Criou-se, então, uma nova comissão especial, sendo designados a deputada Maria do Carmo Lara (PT-MG) para a presidência e o deputado Renato Amary (PSDB-SP) para a relatoria, e novas audiências públicas foram convocadas para tratar dos assuntos polêmicos. Em outubro, o deputado Renato Amary apresentou parecer com um substitutivo que recebeu várias críticas. Entre elas, um artigo, publica-

do no jornal *O Estado de São Paulo* em 31 de outubro de 2007, intitulado "Ameaça à proteção do consumidor e das águas", de autoria de Ada Pellegrini Grinover, Antonio Herman Benjamin e Fabio Feldmann:

> [...] No atacado, são louváveis os objetivos do PL 3.057 naquilo que pretende facilitar a regularização dos denominados assentamentos informais [...] Deveria, no entanto, seguir dois critérios filosóficos: a distinção entre passivo urbanístico-ambiental e loteamentos futuros; e evitar que a flexibilização dos requisitos legais aproveite a loteadores de alto padrão que, por cobiça, aterraram nascentes, destruíram rios e desmataram na calada da noite. Os bons propósitos do PL, contudo, foram atropelados por uma série de dispositivos que, pegando carona no forte apelo social de seu conteúdo, acabaram, por pressão de poderosos *lobbies*, sendo incorporados ao texto. O paradoxo dessas inovações é que em nada ampliam ou melhoram a proteção da população pobre e dos sem-teto. [...] De cara, o PL anistia todos os condomínios civis (seriam os do Lago Paranoá, em Brasília?) e clubes de campo (os ranchos construídos ilegalmente às margens dos principais rios e reservatórios do país, inclusive no Pantanal) em situação irregular. Não satisfeito, passa uma borracha também nos crimes dos loteadores de luxo que ocuparam e desmataram matas ciliares [...] na contramão da tendência de fortalecimento das chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs), o PL admite sua privatização e incorporação ao perímetro do lote [...] reduz a faixa mínima de mata ciliar dos atuais trinta para quinze metros, admitindo, como se o retrocesso já fosse pouco, que o Plano de Bacia Hidrográfica possa ir além e dispensar inteiramente essas exigências, com isso liberando as construções até o início da lâmina-d'água. [...] Para completar o desmonte da legislação ambiental, o PL cria, ainda por falta de clareza de sua redação, a licença urbanístico-ambiental tácita, por simples decurso de prazo. Como se não bastasse, seu artigo 3º afasta, pela via transversa, todas as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), não escapando nem as que protegem os ecossistemas mais vulneráveis. Ou seja, a partir da aprovação do PL, o Conama, cujas normas formam o coração da legislação ambiental, continuará a regrar todo o setor produtivo, menos os loteadores. Finalmente, sumiram todos os requisitos ambientais, previstos em versões anteriores do PL, para regularização fundiária de favelas. Isso quer dizer que, se nenhuma exigência consta da lei, nem há referência a normas do Conama, a urbanização de ocupações informais ficará inteiramente ao talante da autoridade municipal. Mais diretos e gritantes são os retrocessos no CDC, aprovado por unanimidade no Congresso e que até hoje, nos seus quase vinte anos, nunca foi alterado para pior. Pois o PL modifica, em profundidade, a sistemática atual, consolidada na jurisprudência do STJ, de devolução das prestações pagas, na hipótese de o consumidor, mesmo que por desemprego ou enfermidade, desistir do negócio. [...] É politicamente injustificável pegar carona num projeto de lei, elaborado a pretexto de salvaguardar os vulneráveis, para nele se incluírem dispositivos que retiram ou reduzem direitos a eles já garantidos. Espera-se que o relator do PL 3.057,

> deputado Renato Amary – empresário moderno da construção civil e experiente administrador municipal – possa encontrar inspiração para esse tema no ex-deputado Geraldo Alckmin, do mesmo PSDB, que foi um dos principais responsáveis pela existência do CDC.

O relator modificou parcialmente seu parecer e, em dezembro de 2007, um substitutivo foi, embora não agradasse a todos, finalmente aprovado pela comissão especial. Logo após a aprovação na Câmara, em janeiro de 2008, a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, apresentou a Moção nº 87/2008, que repudiava a figura da Licença Urbanística e Ambiental Integrada constante do PL nº 3.057/2000:

> [...] Sob o pretexto de atribuir celeridade aos trâmites do processo de licenciamento, pretende o referido projeto a integração das licenças de cunho urbanístico e ambiental para o parcelamento do solo, o que acabará se tornando uma ferramenta prejudicial à proteção ambiental; [...] a junção destas licenças em um único documento a ser expedido por órgão municipal, ainda incerto, contrariará diversas disposições constitucionais e infraconstitucionais, permitindo, por exemplo, que o licenciamento ambiental ocorra fora do órgão ambiental, contrariando a política nacional do meio ambiente; [...] a exigência de licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, constantes no texto constitucional, na Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981, na Resolução Conama nº 237, de 1997 e outros dispositivos legais e normativos, poderá ser demasiadamente flexibilizada pela necessidade de licenciamento concomitante ao parcelamento do solo; [...] o desenvolvimento sustentável não dispensa a compatibilização da intervenção com o meio ambiente sadio e equilibrado, e isto somente se dará com a licença ambiental expedida por órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, de forma autônoma e independente (CONSELHO..., 2008).

Após a aprovação do substitutivo, não houve tramitação na Câmara dos Deputados. O PL está, até o momento, aguardando encaminhamento ao plenário. Nas eleições municipais de 2008, a deputada Maria do Carmo Lara foi eleita prefeita do município de Betim, região metropolitana de Belo Horizonte. Em maio de 2008, por iniciativa do Conselho das Cidades, em conjunto com as secretarias de Habitação e de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e da Frente Parlamentar pela Reforma Urbana, foi realizado um Seminário Nacional sobre o PL nº 3.057/00 e deliberada a realização de cinco seminários regionais, nas capitais de Goiás, Bahia, Pará, Paraná e São Paulo a fim de sistematizar contribuições a serem encaminhadas ao Congresso Nacional. Parte das discussões do texto do projeto de lei de alguma forma prosseguiu, pelo menos

fora do ambiente de tramitação no Legislativo, e os pontos de divergência ainda existentes quanto à regularização fundiária foram solucionados pelo Executivo da seguinte forma: em março de 2009, uma exposição de motivos interministerial foi encaminhada ao presidente da República contendo o Programa Minha Casa, Minha Vida, e um de seus capítulos tratava, precisamente, da regularização fundiária, assunto que foi retirado do PL nº 3.057/2000. É sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida que trata o próximo item.

4 A Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, o Programa Minha Casa, Minha Vida e *os jogos (do poder)*

> [...] Há ocasiões em que os parceiros se aliam ou se separam, segundo as conveniências e circunstâncias. São muitas as estratégias políticas que podem ser usadas. Mas, para que o jogo urbano dê certo, é preciso que todos conheçam bem as cartas do baralho que está sendo usado e que sejam bem esclarecidas as regras para arrumá-las. Se apenas alguns tiverem acesso às normas e puderem alterá-las com exclusividade, provoca-se o desequilíbrio (SANTOS, 1988, p. 51).

A Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009 dos Ministérios da Fazenda, da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente e das Cidades encaminhava o projeto de medida provisória que instituía o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e explicava a importância de sua aprovação para movimentar a construção civil. Segue trecho da exposição de motivos:

> [...] Temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência projeto de medida provisória que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que visa facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda. Além disso, a proposta dispõe sobre a utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a definição das entidades que integram o referido sistema, a liberdade de escolha de seguradora, pelo mutuário, na aquisição do seguro habitacional, o registro eletrônico de imóveis, a redução de custas cartorárias e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Compõe-se, assim, parte significativa do mosaico de ações do governo para combater o *deficit* habitacional e a crise econômico-financeira global. [...] diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do país é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente

> aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo. [...] É importante notar que as diversas ações ensejadas nessa medida provisória formam um conjunto harmônico que foi preparado considerando, primordialmente, a necessidade de ações imediatas de enfrentamento à crise econômica e ao crônico *deficit* habitacional do país. [...] A urgência e a relevância da medida ora proposta se justificam pela necessidade da implementação de ações governamentais estruturadas capazes de arrefecer os impactos da crise mundial na economia brasileira, de forma a promover condições para retomada do processo de crescimento econômico, a geração de empregos e renda e a redução do *deficit* habitacional, pela ampliação das condições de acesso a moradia às famílias de baixa renda (BRASIL..., 2009).

No entanto, Arantes e Fix (2009) arrolaram, com competência e coragem, várias objeções ao PMCMV, mostrando as suas limitações e contradições. Não é o propósito desse texto reproduzir as críticas dos dois autores, mas sim a chamar a atenção para alguns aspectos, com a finalidade de, em conformidade com o objetivo central deste artigo, articular o PMCMV com a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. Assim, no tocante ao objeto desse estudo, a regularização fundiária, é visível na exposição de motivos como o Executivo se apropriou dos esforços do Legislativo para a construção de um capítulo sobre esse tema:

> [...] Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o governo tem buscado apoiar a regularização fundiária de porções significativas das cidades brasileiras, por meio do trabalho conjunto com municípios, estados e Distrito Federal. A regularização fundiária urbana é um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional. Além disso, a regularização fundiária, ao resolver problemas relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística e questões jurídicas atinentes ao direito de propriedade, significa o resgate da cidadania das populações mais pobres e a sua integração à cidade legal. [...] Apesar dos esforços dos governos federal, estaduais e municipais, os resultados alcançados ainda estão aquém do necessário, dada a ausência de um marco regulatório específico [...] Assim, a presente proposta de medida provisória procura estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana. As

> medidas sugeridas estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental [...]. Na proposta, existem medidas para a gestão de ocupações em áreas de preservação permanentes adjacentes aos cursos d'água urbanos; recuperação de áreas degradadas e de áreas não passíveis de regularização; melhoria do acesso aos sistemas de saneamento básico; e previsão expressa de que a regularização importe em melhoria das condições ambientais da ocupação, com preocupação na sustentabilidade ambiental das medidas. É importante notar que as diversas ações ensejadas nessa medida provisória formam um conjunto harmônico e que foi preparado considerando, primordialmente, a necessidade de ações imediatas de enfrentamento à crise econômica e ao crônico *deficit* habitacional do país. Este conjunto contempla as diversas faces do problema tanto do lado da oferta quanto da demanda. As medidas aqui propostas endereçam os principais problemas desse setor e o volume de recursos aportados é considerado suficiente para o momento (BRASIL..., 2009).

Um dia após o recebimento da exposição de motivos, em 25 de março, o governo federal editou a MPV nº 459/2009, referente ao programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, com a promessa de construção de um milhão de casas. No escopo da MPV estava a inserção de um título sobre regularização fundiária retirado do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. No artigo "Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?", os autores Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Rafael Silveira e Silva ressaltam a frequência com que o Executivo tem utilizado como estratégia da construção de sua agenda os assuntos, ideias ou redação de textos de projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional sob forma de novos projetos de lei, transformando-os em medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa, fenômeno esse que os autores denominaram de *apropriação*. Entre as ocorrências, os autores citam a transferência do título de regularização fundiária do PL nº 3.057/2000 para a lei do PMCMV e chamam a atenção para a natureza política da ação:

> [...] Deve ser comentado que as normas sobre regularização fundiária em áreas urbanas presentes na Lei nº 11.977/2009 são as únicas sobre o tema no plano nacional, o que lhes confere grande alcance político em face do grande número de ocupações irregulares existentes nas cidades brasileiras. Outro aspecto a ser considerado, e que evidencia a natureza em essência política da opção do Executivo, é que as regras sobre regularização fundiária trazidas do processo da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana não eram necessárias ao Programa Minha Casa, Minha Vida, já que esse programa federal abrange somente a construção de novas unidades habitacionais em terrenos regulares do ponto de vista urbanístico. O capítulo sobre

> regularização fundiária poderia ser extraído da referida medida provisória, sem qualquer prejuízo ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Diferentemente, a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana com certeza será enfraquecida em seu conteúdo pela ausência de regras sobre regularização que se compatibilizem com as destinadas aos novos parcelamentos (SILVA; ARAÚJO, 2010).

Em abril de 2009, o Boletim nº 62 do Fórum Nacional de Reforma Urbana ponderava a respeito da MPV, questionando que, na proposta de um milhão de moradias, apenas quarenta por cento do total estavam destinadas a atender às famílias que ganham até três salários mínimos e que estas famílias representavam mais de noventa por cento do *deficit* habitacional brasileiro. Afirmava-se ainda:

> [...] o Programa não prioriza a construção de uma política habitacional, tal qual foi concebida na lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social [...] Ao invés disso, dá continuidade a uma prática que tem sido a tradição da política brasileira quando se fala em habitação: centrar na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada, bem como na construção de unidades habitacionais também individualizadas, sem que as necessidades habitacionais da população de baixa renda sejam efetivamente atendidas. O resultado desta tradicional prática pode ser observado nas cidades brasileiras: a construção de bairros populares periféricos e segregados da cidade, que contribuem para a continuidade da exclusão social que atinge considerável parcela da população brasileira e para o aumento da violência urbana (BOLETIM..., 2009).

A edição de maio de 2009 do periódico *Notícias da Construção* do Sinduscon-SP, deixava clara a posição do setor: o programa "trouxe bons ventos ao mercado imobiliário. Desde seu lançamento, vem motivando o aumento da comercialização de imóveis para as famílias com renda mensal a partir de 3 salários mínimos". Contudo, "o desafio que se impõe é viabilizar a outra parte do programa: a construção de novos empreendimentos de habitação de interesse social, destinados às famílias de 0 a 3 salários mínimos". Para debater esse "problema" o Sinduscon-SP e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção realizaram um *workshop* com o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica e as Secretarias de Habitação do estado e do município de São Paulo, onde ficou claro que o "sucesso do plano em cidades como São Paulo, onde os terrenos são caros e escassos, dependerá da contrapartida efetiva dos governos estaduais e municipais, aportando terrenos e provendo infraestrutura" (NOTÍCIAS..., 2009). Esta proposta foi contemplada na lei que trata do PMCMV: para a definição da prioridade de atendimen-

to nas áreas urbanas, um dos critérios é a doação pelos estados, Distrito Federal e municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa.

Em 26 de março a MPV foi apresentada à Câmara dos Deputados e, no dia 20 de maio, o Projeto de Lei de Conversão nº 11/2009 foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal. A respeito da MP nº 459/2009, a nota descritiva da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados relata "[...] nota-se que a ênfase está na produção de imóveis novos para financiamento" e, em princípio, "não parece haver vínculo com as ações financiadas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)". Com base na exposição de motivos "pode-se afirmar que a preocupação mais relevante é o estímulo à construção civil" (CÂMARA DOS DEPUTADOS..., 2009, p. 15).

Concomitantemente ao andamento da MP nº 459/2009, em 6 de abril, o Processo nº 02000.000562/2009-25 foi protocolado no Conselho Nacional de Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente. Esse processo apresentava a proposta de resolução sobre novos empreendimentos imobiliários de interesse social, e resultou, em 13 de maio, na Resolução Conama nº 412/2009, que trata do licenciamento simplificado para empreendimentos de até 100 ha (um milhão de metros quadrados). No dia 16 de junho, o PLV foi colocado na pauta de discussão, e no dia seguinte foi publicado no *Diário do Senado Federal*. O Parecer nº 749/2009 foi apresentado pelo senador Gim Argello (PTB-DF), que iniciou os debates para a aprovação do PLV com a celebração da incorporação de emenda por ele apresentada referente à regularização dos condomínios do Distrito Federal – e que mais tarde, na sanção do presidente da República, foi vetada. Durante os debates, o senador Aloizio Mercadante (PT-SP) assim se pronunciou:

> [...] Esse projeto é um chamamento ao Brasil. E é um chamamento em que os mutirões da construção civil, os trabalhadores que se organizam para construir sua residência, poderão trabalhar, poderão produzir, poderão ter acesso ao financiamento. Por isso tudo, eu tenho certeza de que estamos dando um passo muito importante hoje. Um passo que poderá mudar a vida de milhões de pessoas. Não há emoção mais forte do que a de um homem público, um prefeito, um governador, entregar a casa, entregar a chave da casa própria e ver aquela família poder dar um salto em sua vida, com estabilidade e com proteção. [...] Por tudo isso, Sr. Presidente, nós estamos reconhecendo o direito histórico do povo brasileiro. O que eu gostaria – não é um dia ouvir um discurso dizendo: nós não chegamos a um milhão. É a gente, daqui a dois anos, falar: um milhão é pouco! Porque é pouco! Porque

> faltam sete milhões e novecentas mil casas para o povo brasileiro. [...] Nós devemos, sim, acompanhar esse projeto: mobilizar os prefeitos, os mutirões, as empresas e todos os setores que poderão contribuir para uma meta ambiciosa. Muito ambiciosa: chegar a um milhão de casas; mas muito tímida diante do desafio histórico que nós temos com o povo brasileiro.

Após os debates, o PLV foi aprovado e encaminhado para a sanção. A Lei nº 11.977/2009[34] foi aprovada no dia 7 de julho de 2009 e trata do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Essa lei definiu a finalidade do programa: criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) além de um capítulo sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, que trata da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas de interesse social e, muito convenientemente, da regularização fundiária de interesse específico quando não é caracterizado o interesse social.

É importante salientar que, conforme comentado pelas consultoras legislativas da Câmara dos Deputados Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Maria Sílvia Barros Lorenzetti, o programa possui "natureza de lei federal, enquanto as normas sobre regularização fundiária têm caráter nacional", ou seja, o programa se aplica ao governo federal, enquanto as normas de regularização fundiária atingem as três esferas do governo. Araújo e Lorenzetti prosseguem: "O vínculo entre essas duas partes da MP é conceitual: ambas pretendem assegurar o direito à moradia. Seus dispositivos, todavia, não apresentam inter-relação" (CÂMARA DOS DEPUTADOS..., 2009, p. 15).

5 Conclusão: o fim (dos debates) da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e suas prováveis implicações

> Parece que o problema da democracia nas cidades passa por este duplo fundo de agulha: conhecimento dos princípios através dos quais os espaços se formam e são ocupados; capacidade de participar de

34 Modificada pelas Lei nº 12.249/2010, MP nº 514/2010 (convertida na Lei nº 12.424/2011) e MP nº 561/2012 (convertida na Lei nº 12.693/2012).

> forma ativa nas decisões, negociando direitos e vantagens. Em outras palavras: só pode haver jogo limpo quando cada um souber o que são suas cartas, o quanto valem e tiver domínio sobre as próprias jogadas. Só assim, agentes se verão envolvidos, terão desejo de participar e prazer de se sentirem responsáveis (SANTOS, 1988, p. 51).

Diante do atropelamento do processo de debates sobre uma nova lei de parcelamento do solo urbano, a questão a ser discutida seria: quais os efeitos do não preenchimento adequado da lacuna (ou do preenchimento truncado e parcial) deixada pela obsolescência da Lei nº 6.766/1979? Em tramitação no Congresso Nacional desde 2001, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana apresentava, já desde o começo, alguns riscos. Quando se está elaborando um novo ordenamento jurídico é esperado que, tal como em uma lei que envolve o espaço urbano e, portanto, tantos e tão diversos (não raro antagônicos) interesses, haja muitas divergências. O desfecho de anos de debates poderia ser tido como imprevisto. A Lei de Responsabilidade Territorial Urbana acabou sendo desmontada, e parte dela foi inserida no Programa Minha Casa, Minha Vida, com o intuito de solucionar algumas divergências (como a regularização fundiária de interesse social, a regularização de loteamentos fechados e o licenciamento ambiental na regularização fundiária) que estavam atrasando a aprovação do ordenamento jurídico no campo urbanístico. De certa forma, o Programa Minha Casa, Minha Vida ofereceu um "gancho" bastante conveniente para que se passasse um rolo compressor sobre o debate. No âmbito do programa, todos os problemas relativos à frouxíssima regulação dos condomínios fechados – muitos deles loteamentos fechados que simplesmente ganharam aceitação jurídica – permanecem.

Não podemos nos esquecer da grande pressão para que se aprovasse uma legislação sobre a regularização fundiária. Será, entretanto, que a forma e o conteúdo alcançados são aqueles que, no longo prazo, mais interessam à sociedade brasileira? Dúvidas a esse respeito não parecem despropositadas. O fato é que, no fundo, tal como o personagem Quincas Berro d'Água, do romance de Jorge Amado, o PL da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana conheceu, por assim dizer, duas mortes (uma delas, aliás, talvez uma morte anunciada, lembrando, desta feita, do título do livro de Gabriel Garcia Márquez): uma morte morrida, devido à articulação de múltiplos interesses que, ao longo de um complexo processo, conduziu à negligência e, na prática, ao esquecimento e ao fim do PL; e, complementarmente, uma morte matada, por conta do relativo

atropelamento e, com certeza, do enfraquecimento que o PL sofreu por parte da legislação embutida no Programa Minha Casa, Minha Vida.

Referências

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *PassaPalavra*, 6 ago. 2009. Disponível em: <http://passapalavra.info/?p=9445#more-9445>; <http://passapalavra.info/?p=10258#more-10258>; http://passapalavra.info/?p=10735#more-10735>. Acesso em: 2 jan. 2011.

AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. Considerações sobre a nova lei de loteamentos: Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967, a concessão de uso, um novo direito real. *Rev. Tribunais*, São Paulo, n. 388, p. 31-44, 1968.

BOLETIM DO FNRU, Rio de Janeiro, v. 5, n. 62, 24 abr. 2009. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=260:boletim-fnru-a-reforma-urbana-e-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 4 jan. 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3.057/2000*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. *Exposição de Motivos (EM) Interministerial n. 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm>. Acesso em: 4 jan. 2011.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 1 jan. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil) *Moção n. 87, de 14 de janeiro de 2008*. Manifesta repúdio ao item Licença Urbanística e Ambiental Integrada do Substitutivo do Projeto de Lei n. 3.057, de 2000, aprovado pelo Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=549>. Acesso em: 20 abr. 2009.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. *Manual teórico e prático do parcelamento urbano*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERNANDES, Edésio. Por uma lei de responsabilidade territorial. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Waldemar Martins. *O loteamento e a venda de terrenos em prestações*: Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937: texto e comentários. São Paulo: Rev. Tribunais, 1938.

FLORENZANO, Zola. *Condomínio e incorporações*: comentários à lei de estimulo à construção civil. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

O HOMEM e a cidade. Brasília: Fund. Milton Campos, 1975. 2 v.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Medida Provisória n. 459, de 2009: nota descritiva. Câmara dos Deputados. abr. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2009/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-459-de-2009-por-maria-silvia-barros-lorenzetti-e-suely-vaz-guimaraes-de-araujo/at_download/arquivo>. Acesso em: 10 jan. 2012.

LIMA, Daniela Batista. *Do medo da violência à "condominiarização" das cidades brasileiras*: sobre as consequências socioespaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano. 2008. 253 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, UFMG, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Projeto de lei de loteamento urbano*: [solicitado pelo Ministério do Planejamento, em 1964]. [S.n.: S. l.], 1965.

NOTÍCIAS DA CONSTRUÇÃO, São Paulo, v. 78, n. 6, maio 2009. Disponível em: <http://www.sindusconsp.com.br/downloads/imprensa/noticiasdaconstrucao/2009/ed78.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Propriedade horizontal*. Rio de Janeiro: Forense, 1961.

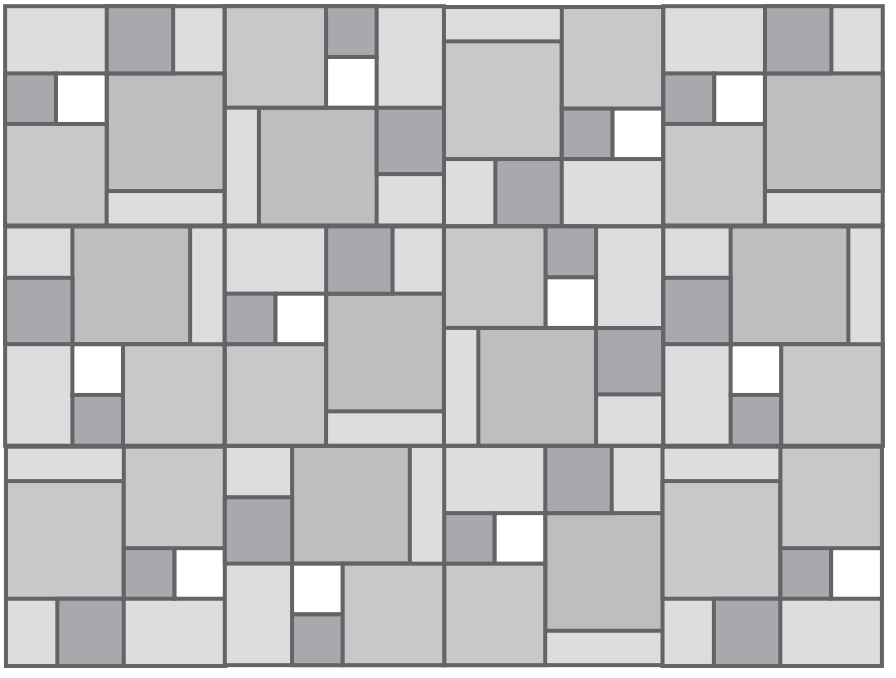
_____. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1999.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: Eduff; São Paulo: Projeto, 1988.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Rev. Tribunais, 1981.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Apropriação da agenda do Legislativo*: como aferir esse fenômeno? (Textos para discussão; 76) set. 2010. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno>. Acesso em: 27 dez. 2010.

Qualidade da arquitetura e dos espaços públicos



Concursos de projeto: instrumentos para a qualidade e a sustentabilidade da arquitetura e dos espaços públicos

FABIANO SOBREIRA

1 Contextualização – concursos no Brasil

As cidades são formadas pelo conjunto articulado e integrado de espaços públicos e privados; verdes e construídos; monumentais e cotidianos; gerados de forma espontânea ou planejada; centralizada ou descentralizada. Desse conjunto, os espaços e equipamentos públicos abrigam as principais funções sociais e atividades comunitárias e agregam não apenas valor de uso, mas também simbólico, e por isso devem ser concebidos sob a perspectiva do interesse coletivo, pelo seu papel fundamental no ordenamento das cidades e no exercício da cidadania. Não é por acaso que "cidade" e "cidadania" compartilham a mesma raiz etimológica (*civitas*), o que explica a tradição histórica em algumas sociedades de se regulamentar a forma como e por quem esses espaços e equipamentos públicos devem ser idealizados e projetados.

Os concursos de projeto, e mais especificamente os concursos de arquitetura e urbanismo, são processos que têm como objetivo selecionar a melhor solução ou idealização para um equipamento ou espaço público, a partir da confrontação de diversas ideias apresentadas de forma transparente, democrática e simultânea para um mesmo programa e contexto. Os concursos são utilizados quando a escolha da melhor ideia se sobrepõe à escolha do profissional com mais experiência ou notoriedade. Trata-se, portanto, de um processo de seleção que procura

encontrar a convergência por meio da exposição e contraposição de divergências conceituais. A primeira justificativa que se apresenta ao gestor (público ou privado) que opta pela realização de um concurso de arquitetura é a possibilidade de ampliação do universo de escolha na busca pela melhor resposta – entre diversas – para um mesmo problema. Em outras palavras, prioriza-se o julgamento qualitativo. Além disso, o concurso pode se justificar por outras razões nem sempre ligadas à arquitetura propriamente dita, como a manutenção da impessoalidade, a transparência, a publicidade (de projetos, cidades, instituições) e a legitimação política (principalmente diante de problemas de difícil resolução e onde há potencialmente conflitos de interesse).

O concurso, enquanto instrumento público de seleção de projetos, está diretamente associado aos princípios republicanos e à formação do Estado democrático. Na França, após a revolução e a consolidação dos princípios universais (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789), diversas transformações se fizeram necessárias na estrutura do Estado que se formava, entre elas, a afirmação do concurso como forma preferencial de contratação de projetos para obras públicas, como sugeria Quatremère de Quincy, em sua *Encyclopédie méthodique*, publicada em 1801 (dois anos após a Revolução Francesa):

> Nada existe nem pode ser avaliado ou qualificado sem comparação. Assim, a própria natureza das coisas faz com que tudo o que se vê, tudo que pertence ao universo da ordem física e da ordem moral, faça parte de uma espécie de concurso perpétuo. Mas quando a arte não encontra espaço para produção e manifestação, a ambição, o principal motor daqueles que a exercem, acaba por induzir os artistas ao combate, a disputar a excelência, a notoriedade, e a viver entre eles em uma guerra habitual.
>
> […]
>
> A grande vantagem do concurso seria a de preservar os artistas da humilhação à qual eles se submetem diante dos empreendedores, e de evitar que as obras públicas se submetam à intriga dos homens públicos, ou à ignorância dos gestores.
>
> […]
>
> [É necessário] um sistema de contratação de obras públicas que permita premiar o talento independente de favores e que possa garantir ao povo, sob o princípio da moralidade, investimentos públicos nas artes e nos monumentos que aumentem a riqueza pública, pelo preço que a qualidade estética adiciona ao trabalho da necessidade (QUINCY, 1801).

No Brasil, provavelmente pela histórica fragilidade do Estado democrático, ainda não existe uma política consolidada de contratação pública de projetos baseada no concurso como instrumento de promoção da qualidade da arquitetura e do espaço público. De acordo com pesquisas acadêmicas (FLYNN, 2001; FIALHO, 2002; SOBREIRA, 2009), a média histórica de concursos de projeto no Brasil é inferior a dez por ano, enquanto são construídos anualmente centenas de espaços e edificações públicas de médio e grande porte, em todas as esferas da administração pública, que consomem bilhões de reais a cada ano, e cujos projetos são contratados por meios pouco transparentes e nada democráticos, apesar da preferência da legislação federal pelo concurso.

A Lei de Licitações (8.666/1993, art. 13, inciso I) define que os projetos são "serviços técnicos profissionais especializados". E em seguida, no § 1º do mesmo artigo destaca que:

> Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, *preferencialmente*, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

Além de dar preferência aos concursos para a contratação de projetos, a Lei nº 8.666/1993 define algumas diretrizes sobre a realização desses procedimentos. O art. 32 destaca que pode ser dispensada, no caso do concurso, a apresentação pelos concorrentes de uma série de documentos comuns às demais modalidades de licitação: habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira.

O § 5º do artigo 51 define que no caso dos concursos "o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não".

O art. 52, § 1º, prevê que o regulamento do concurso deve indicar:

I. a qualificação exigida dos participantes;
II. as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;
III. as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

O parágrafo segundo do mesmo artigo destaca que "em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente", observação que, por um lado, garante a discricionariedade do gestor no que diz respeito à decisão em relação a

obras públicas, mas que dá margens à tão criticada descontinuidade de ações e projetos entre gestões.

Apesar de não apresentar particularidades sobre os procedimentos e critérios de julgamento, a lei de licitações define e detalha o projeto básico no inciso IX do art. 6º. Além disso, são apresentados no art. 12 uma série de requisitos de elaboração de projetos que podem ser considerados como orientações ao julgamento dos projetos nos concursos. Analisada a Lei nº 8.666/1993 e suas referências ao concurso enquanto modalidade de licitação, podemos apresentar algumas considerações preliminares:

- Existem na legislação elementos fundamentais que destacam a preferência ao concurso na contratação e projetos e os princípios básicos a serem seguidos na elaboração de regulamentos.
- A preferência sugerida na lei (por não se tratar de uma obrigatoriedade) não se traduz em uma prática cotidiana e o resultado é o número reduzido de concursos.
- Apesar das diretrizes básicas apresentadas, percebe-se a necessidade de regulamentação dos concursos, a fim de evitar a diversidade de formatos e procedimentos.
- Apesar de eventuais lacunas e limitações, a Lei nº 8.666/1993 deve ser considerada uma referência positiva para uma eventual proposta de regulamentação de procedimentos.

O que se observa é que a *não obrigatoriedade* e principalmente a *ausência de regulamentação* do procedimento fazem dos concursos uma modalidade pouco usual na administração pública brasileira e eventualmente criticada por alguns segmentos da gestão pública e da profissão, apesar das vantagens e dos atrativos potenciais do processo e do reconhecido esforço de diversas instituições, particularmente o Instituto de Arquitetos do Brasil, na promoção desses eventos.

Ainda no que se refere à legislação federal, convém ressaltar que o concurso, mais do que modalidade preferencial, já foi um instrumento obrigatório no Brasil. Pelo menos, é o que sugere o texto da Lei nº 135, sancionada pelo presidente da República Getúlio Vargas em 1935 (publicada no *Diário Oficial da União* em 5/12/1935), que estabelecia regras sobre a construção de edifícios públicos. Segundo o art. 5º da referida lei, "**nenhum edifício público de grande proporções, será construído sem prévio concurso para escolha do projeto respectivo**". Apesar de não haver registros de revogação expressa dessa lei, o histórico de concursos realizados no Brasil (escassos em relação ao volume de

investimentos em obras públicas) revela que essa legislação nunca foi colocada em prática.

No que se refere a regras e procedimentos de concursos, não se pode ignorar a contribuição histórica do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), instituição fundada em 1921 e que tem como uma de suas finalidades institucionais a promoção e difusão de concursos de arquitetura. A visão do instituto sobre o tema (até o mês de dezembro de 2013, quando a edição deste livro foi finalizada) está consolidada no documento Normas do Instituto de Arquitetos do Brasil para Organização de Concursos Públicos de Arquitetura e Urbanismo (INSTITUTO..., 2007), aprovado pelo Conselho Superior do Instituto em 2007, que menciona as diretrizes da instituição sobre o assunto, estabelecendo procedimentos gerais a serem seguidos pelos diversos departamentos estaduais do instituto na organização desses eventos. Em resumo, os concursos organizados pelo IAB devem obedecer aos seguintes princípios:

- devem ser abertos a todo e qualquer arquiteto e urbanista (o item 6.2 define, expressamente, que não é permitido ao IAB a realização de concursos restritos);
- cabe ao promotor em conjunto com o organizador (neste caso o IAB) a definição do número de etapas e o nível de desenvolvimento das propostas;
- o anonimato dos concorrentes é obrigatório para concursos em uma etapa e recomendado para concursos em duas ou mais etapas;
- todos os membros da comissão julgadora devem ser arquitetos e urbanistas. Entre estes, é previsto apenas um representante do promotor, e a maioria dos membros deve ser indicada pelo IAB;
- não há referências à aprovação do edital e do regulamento pela comissão julgadora, antes de sua publicação;
- a decisão da comissão julgadora é soberana.

O que se observa, enfim, é que a lei de licitações já contém os princípios fundamentais do concurso como modalidade de contratação pública de projetos (apesar da não obrigatoriedade) e as normas do IAB são uma importante referência para uma possível regulamentação (apesar de alguns pontos críticos, se avaliados sob a ótica da administração pública). Pode-se afirmar, portanto, que os grandes entraves que impedem a popularização do concurso como modalidade de contratação pela administração pública são (1) a não obrigatoriedade e (2) a falta de regulamentação oficial.

Entende-se que para conduzir um processo de regulamentação pública dos concursos, mais do que ressaltar as vantagens do instrumento, é preciso identificar e avaliar, sob diversas perspectivas, seus eventuais pontos críticos. Alguns desses pontos têm sido apresentados – com relativa frequência – como prováveis limitadores do interesse ou da popularização do procedimento. Dentre estes destacam-se: (a) as controvérsias e os conflitos no julgamento; (b) a falta de unidade nos procedimentos; (c) os conflitos de interesse entre o gestor público e a categoria profissional, na formatação do concurso e no julgamento dos projetos.

Apesar de importantes exemplos de concordância e sucesso, não se pode ignorar a parcela dos gestores públicos que ainda veem os concursos como um processo complexo, caracterizado pela perda do poder de decisão; ameaça à discricionariedade do gestor; ausência do diálogo no processo de desenvolvimento do projeto; e que temem a subjetividade do julgamento e as incertezas sobre a viabilidade técnica e orçamentária dos eventuais premiados. Além disso, há profissionais que argumentam que o concurso desvaloriza a profissão e o trabalho técnico em virtude da prestação gratuita de serviços; que temem a descontinuidade de ações entre gestões e o descumprimento das decisões de julgamento; o elevado nível de exigência nos formatos e conteúdos de apresentação; a falta de transparência, e também as controvérsias de julgamento.

Acredita-se que a regulamentação do procedimento, se devidamente detalhada e fundamentada, reduziria a desconfiança da administração pública em relação ao procedimento e contribuiria para a popularização dos concursos (e eventualmente sua obrigatoriedade), como forma de seleção que prioriza a qualidade do projeto – esta, vale salientar, condição fundamental para a economicidade, viabilidade técnica e sustentabilidade do empreendimento.

Antes de apresentar algumas propostas de instrumentos normativos para os concursos no Brasil, considera-se oportuno traçar um breve panorama sobre as experiências internacionais na promoção, organização e regulamentação dos concursos.

2 Referências internacionais

Apresentamos a seguir um breve panorama sobre a política e a regulamentação dos concursos em países e instituições no contexto internacional, como referência crítica para a discussão sobre a regulamentação no contexto nacional brasileiro.

2.1 UIA – União Internacional de Arquitetos

A União Internacional dos Arquitetos (UIA), instituição que agrega as associações ou institutos nacionais de arquitetos, adotou, como regulamentação para concursos internacionais de arquitetura, as recomendações da Unesco (1978), dentre as quais destacamos os seguintes fundamentos e conceitos:

- os concursos podem ser abertos ou restritos (por convite);
- os concursos podem ser em uma ou duas etapas;
- a comissão julgadora deve ser composta, em sua maioria, por especialistas na área;
- os regulamentos devem atender os interesses tanto dos promotores quanto dos competidores;
- o julgamento deve ser baseado no anonimato;
- participantes de concursos restritos (por convite) devem receber honorários pelos serviços realizados, além das eventuais premiações;
- em concursos abertos realizados em duas etapas, todos os participantes da segunda etapa (finalistas) devem ser devidamente remunerados pelos serviços realizados, além das premiações eventualmente recebidas;
- o promotor é obrigado a contratar o projeto premiado para o desenvolvimento do projeto executivo;
- a composição da comissão julgadora deve ser divulgada em conjunto com a publicação do regulamento do concurso;
- os membros do júri são indicados pelo promotor e aprovados pela UIA;
- o regulamento do concurso deve ser aprovado pelos membros do júri antes de sua publicação;
- todos os projetos (inclusive aqueles desqualificados pelo júri) devem ser expostos após o anúncio do julgamento;
- a ata de julgamento deve ser tornada pública.

2.2 União Europeia

A Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu, publicada em 31 de março de 2004, que trata da regulamentação da contratação de serviços públicos pelos países membros, dedica o Título IV aos

concursos de projeto e sua regulamentação. O capítulo está dividido nos seguintes tópicos:

- disposições gerais;
- âmbito de aplicação;
- exclusões do âmbito de aplicação;
- edital;
- redação e modalidades de publicação de editais;
- meios de comunicação;
- seleção de concorrentes;
- composição do júri;
- decisões do júri.

O artigo 67 define a obrigatoriedade do concurso a partir de determinado valor de serviço, segundo a natureza da instituição promotora. Para a administração pública central dos países-membros o concurso é obrigatório para a contratação de projetos cujos valores sejam superiores a 162.000 euros. Outros valores são também definidos em função da natureza da instituição ou do objeto a ser contratado.

O artigo 71 trata dos meios de comunicação e prevê e regulamenta a utilização de meios eletrônicos para transmissão de projetos e informações relativas ao concurso. O artigo 72 destaca que nos casos de concursos restritos (por convite) deve ser garantida a concorrência real do processo e critérios claros e não discriminatórios de pré-seleção.

Sobre a composição do júri, o regulamento define no artigo 73 que pelo menos um terço dos membros deve ter qualificação equivalente àquela exigida dos concorrentes. O regulamento, no artigo 74, destaca a autonomia de decisão do júri, e define que o julgamento deve ser feito com base no anonimato, fundamentado exclusivamente nos critérios definidos no edital do concurso.

2.3 Países escandinavos (Dinamarca, Finlândia, Suécia)

Além da regulamentação geral do Parlamento Europeu, observam-se detalhamentos de procedimentos específicos para cada país, em geral baseados nas diretrizes das associações profissionais em cada contexto. Alguns aspectos dos regulamentos em países escandinavos, que têm se destacado pela qualidade da arquitetura contemporânea, em grande parte decorrente de concursos, são descritos a seguir.

O regulamento na Suécia (1998) faz a distinção entre concursos de ideias (conceitos sem objetivo claro de execução) e concursos de projeto (concepção com objetivo de execução) e admite a realização de concursos abertos e fechados, em uma ou duas etapas. Segundo a legislação de contratação pública da Suécia todo concurso deve ser realizado com um número restrito de participantes. No que se refere ao julgamento, há previsão de consultores técnicos para o apoio ao trabalho do júri e o concurso deve ser baseado no anonimato. No que se refere à composição do júri, segue-se a recomendação do Parlamento Europeu, com a garantia mínima de um terço dos membros com a mesma qualificação técnica exigida dos competidores. O regulamento do concurso deve conter os critérios de julgamento e deve ser assinado (aprovado) pelos membros do júri. O regulamento e a legislação do país preveem a possibilidade de pagamento aos participantes como compensação dos custos do projeto enviado ao concurso. A ata do júri deve conter: descrição geral do processo e critérios de avaliação, avaliação individual dos projetos (finalistas, no caso de concursos abertos; de todos os participantes, no caso de concursos restritos a convidados); decisão sobre premiação e recomendações, quando for o caso. É interessante destacar que o regulamento sugere que o promotor deve "encorajar o debate público em relação ao concurso", com a exposição pública dos trabalhos e a publicação da ata de julgamento.

No regulamento da Dinamarca (2007) vale ressaltar a observação inicial do documento: "o concurso deve ser organizado de maneira satisfatória para todas as partes envolvidas". Essa introdução deixa clara uma questão aparentemente óbvia, porém pouco lembrada, sobre a necessidade de gerenciar eventuais conflitos de interesse, implícitos ou explícitos, no processo de concepção de obras públicas. Além dos concursos de ideias e de projeto, o regulamento dinamarquês admite a existência de concursos que combinam projeto e preço do serviço e também de concursos não baseados no anonimato, onde pode haver diálogo entre os participantes e os promotores. Assim como em diversos outros regulamentos, a legislação da Dinamarca destaca que os membros do júri devem aprovar o regulamento do concurso antes de sua publicação e é um dos poucos a definir um prazo mínimo para elaboração de propostas: três meses para concursos abertos e dois meses para restritos. A composição do júri segue a recomendação do Parlamento Europeu (um terço de arquitetos). No que se refere ao julgamento e elaboração da ata, os procedimentos se assemelham aos da Suécia. É interessante observar, no regulamento da Dinamarca, a previsão de pagamento de indenização

ao vencedor de um concurso, caso a instituição promotora não o contrate para o desenvolvimento do projeto executivo.

O regulamento de concursos da Finlândia (aprovado em 2008) segue os mesmos termos da Suécia e do Parlamento Europeu, no que se refere aos tipos (ideias e projetos) e formas (abertos e restritos) de concursos, composição do júri, procedimentos de julgamento, publicação, exposição, etc. O regulamento finlandês ressalta a obrigatoriedade do anonimato, ao contrário do dinamarquês, que é flexível neste aspecto. Vale destacar a preocupação relativa ao arquivamento dos documentos do concurso, que devem ser catalogados e armazenados pelo Museu de Arquitetura da Finlândia.

2.4 Espanha

Os concursos na Espanha seguem os princípios fundamentais da regulamentação europeia. São obrigatórios acima de determinado valor de contrato (que variam de acordo com a natureza da instituição promotora) e são regulamentados pela Lei de Contratos do Setor Público. A seção 6 da lei trata das Normas Especiais Aplicáveis aos Concursos de Projetos, com os seguintes capítulos:

- âmbito de aplicação;
- bases do concurso;
- participantes;
- publicidade;
- julgamento.

Os concursos, de acordo com a referida legislação, devem seguir as seguintes diretrizes:

- admite-se a possibilidade de concursos restritos, desde que haja critérios objetivos, claros e não discriminatórios de pré-seleção, que não haja restrição territorial e que seja garantida a real concorrência;
- pelo menos um terço dos membros do júri deve ter a mesma qualificação exigida dos concorrentes;
- deve-se preservar o anonimato;
- o julgamento deve seguir os critérios estabelecidos no edital do concurso;
- a ata de julgamento deve conter, além da classificação dos projetos, informações detalhadas sobre os méritos dos projetos premiados e outras informações consideradas relevantes;

- cabe ao órgão promotor a aprovação/adjudicação ou não da decisão do júri. Caso o promotor/contratante opte por não seguir a decisão do júri, tal opção deverá ser justificada.

2.5 Quebec e Canadá

Assim como no Brasil, não existe no Canadá uma legislação que obrigue a administração pública a realizar concursos como forma de contratação de serviços de arquitetura. A opção pelo concurso é uma decisão do gestor público, que pode (mas não é obrigado) a seguir as recomendações das instituições que regulamentam o procedimento e a profissão do arquiteto. Na prática, o concurso não é a forma preferencial de contratação pela administração pública de Quebec e do Canadá em geral.

No Canadá, o concurso e a profissão de arquiteto são regulamentados pela Ordem de Arquitetos de cada província. Cabe às respectivas ordens a regulamentação dos concursos em cada região. Há casos particulares em que alguns setores ou órgãos da administração pública, como parte de uma política institucional, decidiram priorizar os concursos em determinado período. Foi o caso, por exemplo, no Quebec, dos concursos organizados pelo Ministério da Cultura e Comunicação em parceria com a Ordem de Arquitetos do Quebec (OAQ), a partir de 1992.

Entre os arquitetos, pelo menos a partir do que declaram as instituições que os representam, não se observa uma postura oficial a favor do concurso, como forma preferencial de contratação pública.

O Royal Architectural Institute of Canada (Raic) (INSTITUT..., 2009a) não considera o concurso uma forma preferencial de contratação de serviços de arquitetura, e sim uma modalidade, entre outras, de contratação. Observa-se, no enfoque da Raic, a atenção especial à perspectiva do cliente ou promotor, que é apresentado como principal "ator do processo de elaboração e condução de um concurso". A instituição reconhece também a diversidade de interesses presente no processo. Para o Raic, sob o ponto de vista do promotor, trata-se de um procedimento que oferece grande diversidade de soluções conceituais que não seriam possíveis de se obter quando o processo de escolha tem como foco o arquiteto: "quando um certo número de arquitetos se debruça sobre um mesmo problema, cria-se um ambiente favorável à excelência e à variedade de conceitos" (INSTITUT..., 2009b). Além disso, o concurso poderia oferecer visibilidade para a instituição e para o projeto em questão.

Em maio de 2009 o Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition Féminine (FRANÇA..., 2009) da província do Quebec publicou o Regulamento de Concursos de Arquitetura, com os procedimentos a serem seguidos pelos órgãos vinculados à instituição na organização desses eventos. O regulamento é estruturado a partir dos seguintes tópicos:

- definições;
- objetivo;
- etapas do concurso;
- inscrição;
- generalidades;
- júri;
- comissão técnica;
- pós-concurso.

Vale destacar como o concurso é apresentado na seção "objetivo", ao ser associado diretamente à qualidade da arquitetura: "o gestor público organiza um concurso de arquitetura a fim de promover a qualidade arquitetônica em seu território". Outra peculiaridade desse regulamento é a observação (item 6.6) de que o candidato precisa reconhecer a complexidade do processo de julgamento e seleção e a diversidade e multiplicidade de valores presentes na comissão julgadora; e reconhecer ainda que o julgamento é condicionado pela conjuntura e que é preciso admitir as incertezas que estão subentendidas no processo.

As principais diretrizes para a realização de concursos segundo o regulamento do Quebec são:

- Os concursos devem ser sempre realizados em duas etapas:
    1. apresentação de candidatura (pré-seleção fundamentada na experiência, por meio de dossiê) sem apresentação de projetos;
    2. apresentação de projeto entre os finalistas selecionados na etapa anterior.
- Apesar da autonomia da comissão julgadora sobre a indicação do premiado, cabe ao promotor a decisão final. Caso este não siga as recomendações do júri, deverá justificar publicamente sua decisão.
- A constituição de uma comissão técnica é obrigatória. Tal comissão tem a função de analisar preliminarmente os projetos submetidos e elaborar relatório (consolidado pelo coordenador do concurso), sem julgamento de valor, sobre: programa, aspectos técnicos e orçamento.

- A contratação do autor do projeto vencedor para o desenvolvimento do mesmo é decidida pelo promotor do concurso (gestor público), que pode solicitar alterações e ajustes no conceito original a fim de atender suas demandas.

O que se observa é que as recentes determinações do regulamento do MCCCF-Quebec se aproximam da regulamentação de concursos da França, caracterizada principalmente pela realização de concursos em duas etapas, sendo a primeira baseada em dossiê (experiência ou currículo).

2.6 França

A França realiza cerca de 1.200 concursos de projeto a cada ano, uma vez que o projeto de arquitetura de toda obra pública (acima de um valor mínimo indicado) deve ser submetido a um concurso de projeto. O atual panorama é resultado de uma política pública relacionada à arquitetura como objeto de interesse público, iniciada nos anos 70 e implementada, com mais intensidade, a partir dos anos 80[35].

A seguir, um breve registro cronológico dos eventos que culminaram com a atual política pública sobre os concursos naquele país:

1971 – Iniciado o Plano de Construção – reflexões sobre a melhoria da qualidade arquitetônica no setor público. Como parte do plano, foi lançado o Programa de Arquitetura Nova (PAN), concursos realizados para jovens arquitetos, e que deu origem ao Europan atual.

1977 – Lei declara que a arquitetura passa a ser de utilidade pública. É criada a Missão Interministerial pela Qualidade das Construções Públicas (MIQCP), órgão que até hoje é o principal responsável pela formulação de políticas e procedimentos relacionados à gestão da arquitetura pública no país.

1978-1980 – Programa – Criação Arquitetônica e Qualidade das Construções Públicas.

1980 – Criação do Instituto Francês de Arquitetura.

1983 – Processo de descentralização política que aumentou potencialmente o número de "clientes" da arquitetura pública.

1986 – Revisão do sistema de concursos – maior restrição.

2006 – Versão mais atualizada da Lei de Contratações Públicas, que mantém o concurso obrigatório para projetos de obras públicas.

A contratação de projetos para obras públicas na França é regulamentada pela Lei de Contratações Públicas (Lei nº 2.006-975, arts. 38,

35 Assunto abordado no artigo de Patrick Chotteau, da Missão Interministerial pela Qualidade da Construção Pública (MIQCP), França, publicado neste livro.

70, 74 e 167), que define que os projetos de arquitetura cujo valor estimado seja igual ou superior a 133.000 euros devem ser contratados por meio de concurso. A MIQCP recomenda utilizar o concurso, independente do valor ou da escala do projeto, sempre que estejam envolvidas questões arquitetônicas ou patrimoniais de grande interesse público.

Os concursos de projeto na França são promovidos diretamente pelas instituições públicas. A Missão Interministerial de Qualidade da Construção Pública é o órgão central responsável pela formação de técnicos e gestores, assim como pela preparação de manuais, publicações e procedimentos relacionados ao tema.

Os concursos para projetos de arquitetura na França, contratados pelo poder público, são restritos e realizados em duas fases:

Fase 1 – seleção de candidaturas

A primeira fase se refere a uma seleção de candidaturas baseada no histórico de projetos, na experiência profissional, capacitação técnica e financeira. Não há desenvolvimento de projeto nesta fase.

Fase 2 – apresentação de estudo preliminar

O produto da segunda fase é o estudo preliminar, elaborado com base no programa disponibilizado. Participam desta etapa entre três e cinco concorrentes selecionados na fase anterior. Cada participante que entrega o referido estudo preliminar é remunerado. O valor da remuneração equivale a 80% do valor de mercado para o citado estudo preliminar. Há previsão na legislação para a submissão de projetos por meio eletrônico.

Assim como prevê a legislação europeia, a comissão julgadora deverá ser composta por um terço de profissionais com a mesma qualificação exigida aos concorrentes e o restante, de personalidades indicadas. A decisão final sobre a contratação é tomada pelo gestor, com base nas indicações apresentadas pela comissão julgadora. O gestor pode não seguir as recomendações do júri e pode também negociar a contratação com os premiados, se julgar conveniente.

O anonimato é uma exigência das normas europeias. A política de concursos original na França não julgava o anonimato um aspecto fundamental, e costumava incluir como etapa do procedimento a defesa dos projetos por seus autores. A partir da regulamentação do Parlamento Europeu, a França adaptou sua regulamentação e adotou o anonimato.

Os procedimentos não detalhados na legislação em geral são objetos de manuais elaborados pela equipe técnica da MIQCP. Por exemplo, apesar de não haver informações na legislação sobre o nível de detalhamento dos projetos, a MIQCP apresenta em seu Manual de Recomendações (FRANÇA..., 2009) a sugestão de que o produto a ser entregue seja o mais simples possível (p. ex. 01 prancha A0, desenhos técnicos esquemáticos, na escala 1:200), tendo em vista:

- evitar detalhamentos desnecessários, para permitir flexibilidade e adequações no desenvolvimento;
- limitar-se às informações necessárias ao julgamento do melhor projeto;
- manter o produto proporcional ao valor da indenização (80% do valor de referência de um estudo preliminar).

3 Pontos de controvérsia

Uma etapa importante que deve anteceder as negociações e proposições sobre a regulamentação pública de concursos é o reconhecimento dos pontos de controvérsia e a apresentação dos argumentos (favoráveis e contrários) relacionados a cada tópico, como preparação para o debate público inevitável no processo legislativo.

A julgar pela análise crítica observada a partir da literatura relacionada ao tema, da regulamentação e legislação de diversos países, do histórico de concursos no Brasil, do relato de profissionais com experiência em concursos (como organizadores, membros de comissão julgadora e concorrentes), destacam-se quatro pontos de maior controvérsia: (1) obrigatoriedade e âmbito de aplicação do concurso; (2) restrição de participação e remuneração; (3) julgamento; (4) etapas, formato e nível de apresentação dos projetos.

3.1 Obrigatoriedade e âmbito de aplicação do concurso

Vimos que a contratação de projetos de arquitetura e urbanismo na administração pública no Brasil por meio de concursos é uma situação de exceção e que a preferência sugerida pela lei não se converte em prática, quando observadas as estatísticas nacionais. Vimos também que a União Europeia tornou obrigatória a realização de concursos a partir de determinado limite (valor estimado do contrato) definido em lei, diretriz que tem sido aplicada e regulamentada pelos diversos países-membros. Uma das discussões da regulamentação pública de concursos é, portanto, sua

obrigatoriedade e seu âmbito de aplicação. Mas deve-se reconhecer que a não aplicação da lei não é casual, e se deve provavelmente a entraves e interesses políticos e administrativos que estariam inviabilizando ou dificultando a sua efetivação até o momento. Portanto, resta a questão: quais são esses entraves e interesses, e como administrá-los?

O que se argumenta, por um lado, é que a regulamentação do instrumento sem a sua obrigatoriedade efetiva não traria mudanças significativas ao atual quadro de contratações públicas de projeto. Um exemplo disso é a atual "preferência" definida em lei, que não se converte em prática. Por outro lado, também se argumenta que a obrigatoriedade sem regulamentação causaria incertezas e distorções na implementação prática do instrumento.

Um dos caminhos que se vislumbram nesse sentido é o encaminhamento simultâneo da obrigatoriedade e da regulamentação. A forma e os instrumentos precisariam ser discutidos. Vale salientar que o concurso é definido na legislação brasileira como uma das modalidades de licitação e que os fundamentos básicos para sua implementação já estão presentes na mesma lei que define a "preferência", porém não a obrigatoriedade efetiva.

Todos os países que fizeram do concurso um instrumento obrigatório definiram um valor de referência (em função da natureza da instituição promotora e/ou do objeto a ser edificado) a partir do qual tal obrigatoriedade deve ser seguida. Em todos eles o concurso deve seguir o mesmo rigor processual das demais modalidades de contratação pública – naturalmente com suas peculiaridades.

Considerando o histórico de proposições e debates em torno do tema, especula-se que os principais argumentos que obstruem a regulamentação da obrigatoriedade do concurso são os mesmos que têm dificultado a popularização do instrumento na administração pública:

- falta de regulamentação;
- ausência de uma política pública maior, à qual a utilização do concurso como instrumento de contratação estaria associada (como é o caso da França, com a criação da Missão Interministerial pela Qualidade das Construções Públicas);
- receio dos gestores públicos em relação ao formato usual dos concursos, que os excluem do processo de julgamento e decisão (receios sobre a eventual perda de poder e autonomia);
- temores pelo desconhecimento do processo e sua motivação;
- incertezas em relação a prazos e procedimentos;

- incômodo pelo debate e transparência que caracterizam o concurso enquanto instrumento público.

Se há tantos entraves e receios, como é possível tantos países valerem-se dos concursos como prática usual (e obrigatória)? Analisada a legislação desses países (vide item 2), o que se percebe é que a obrigatoriedade é apenas a consequência de amplo processo de negociação sobre formato, julgamento, âmbito de aplicação e procedimentos, entre os diversos atores envolvidos, dentre os quais se destacam a administração pública, os profissionais (enquanto concorrentes e julgadores) e a coletividade.

O caso da França, onde os concursos são obrigatórios para projetos acima de 133.000 euros, parece exemplificar bem esse processo de negociação e adaptação, e serve como referência crítica para a regulamentação dos concursos. Trata-se de um modelo positivo quando comparamos as estatísticas: 1.200 concursos anuais na França contra uma média de 10 concursos anuais no Brasil. Mas essa popularização se dá à custa de certas concessões. Segundo a legislação francesa:

- todo projeto deve ser remunerado, por isso todos os concursos ocorrem em duas fases. A primeira é uma seleção de candidaturas baseada em portfólios ou dossiês. O projeto é apresentado apenas pelos pré-selecionados nessa etapa (este tópico, que trata da restrição de participação e remuneração, será tratado no item 3.2 a seguir);
- a comissão julgadora indica os premiados, mas a decisão final cabe ao gestor público;
- apenas um terço da comissão julgadora é composta por arquitetos;
- os concursos são organizados diretamente pela administração pública, com a consultoria de um órgão criado com essa finalidade: orientar a contratação de obras públicas (MIQCP).

Quais as concessões necessárias, no caso do Brasil, para que seja regulamentada a obrigatoriedade do concurso para a contratação de projetos? Quais (se existem) são as situações em que o concurso não é a opção mais adequada?

3.2 Restrição de participação e remuneração

Quando se trata de concursos dois questionamentos são comuns:

- Deve-se haver pré-seleção de candidaturas?
- Os projetos submetidos devem ser remunerados?

A pré-seleção de candidatos com base em dossiês é uma prática em diversos países da Europa e também no Canadá. Aparentemente, trata-se de um artifício utilizado para dar à administração pública certa garantia sobre a experiência dos concorrentes. A pré-seleção, segundo esse ponto de vista, garantiria um julgamento mais detalhado, sobre poucos projetos (até cinco no máximo), a redução dos riscos e a diminuição das incertezas, uma vez que os projetos seriam elaborados por profissionais experientes, selecionados conforme a natureza do objeto, a julgar pelos seus dossiês.

A prática da pré-seleção é de fato bastante favorável aos profissionais já estabelecidos no mercado e por essa razão, segundo diversos críticos, eliminaria um dos principais méritos do concurso que é a possibilidade de revelar novos talentos e de concentrar o julgamento na ideia, no conceito arquitetônico, independente de seu autor. Na França, há profissionais que defendem a pré-seleção e outra parcela (provavelmente excluída do mercado) que reclama da falta de democratização do processo.

Essa questão da restrição de participação por meio de seleção prévia não é uma discussão recente. No início do século XIX, o francês Quatremère de Quincy (1801), em sua obra de referência *Encyclopédie méthodique d'architecture*, no verbete Concursos, já anunciava os princípios que viriam a definir a política contemporânea francesa no que se refere à contratação de concursos: a restrição de participação como condição para a remuneração dos participantes.

> Se nos recusarmos a reembolsar os participantes do concurso pelos projetos que eles desenvolveram e submeteram a julgamento [...] corremos o risco de atrair para o concurso nada além do que projetos insuficientemente desenvolvidos. Ao que parece, portanto, para se obter do concurso o que se espera, convém pagar pelos projetos submetidos a julgamento. Essa decisão traz uma consequência natural: não é possível admitir ao concurso todos os que se interessarem (QUINCY, 1801, p. 37).

O que se tem argumentado, no entanto, é que os eventuais e relativos benefícios da pré-seleção não superariam os prejuízos que poderiam trazer. Argumenta-se que, ao se restringir o concurso, reduzem-se as possibilidades de se revelar novos talentos, diminui-se o repertório de opções para a escolha da melhor arquitetura, reduz-se a diversidade e limita-se o espírito democrático que caracteriza o sistema.

Um dos caminhos que tem sido sugerido – para manter a seleção no nível das ideias (sem pré-seleção de candidaturas) e também sem desprestigiar o trabalho técnico dos concorrentes – é a apresentação de

níveis realmente preliminares de projeto (pelo menos em uma primeira etapa do concurso). Com isso, o trabalho a ser desenvolvido pelos concorrentes seria reduzido, o processo democrático seria preservado e a impessoalidade (com seus benefícios e riscos) seria mantida. Por outro lado, o problema da não remuneração pelos serviços prestados continuaria.

Pergunta-se: qual o formato ideal para o Brasil? Como minimizar os riscos, valorizar a profissão e ao mesmo tempo manter a democracia que caracteriza o concurso?

3.3 Julgamento

O julgamento é a essência de um concurso, e também seu ponto crítico. Desde a definição da comissão julgadora, passando pela definição de critérios de julgamento, da forma e das etapas de seleção do projeto, trata-se de um processo baseado em intensas negociações e confrontações de ideias. Este é, talvez, o ponto de convergência (e também de divergência) de todas as controvérsias tratadas neste capítulo.

Quem deve compor a comissão julgadora?

Nos países que regulamentaram os concursos e os tornaram obrigatórios, os arquitetos não são necessariamente maioria na composição da comissão julgadora. A regra geral, como vimos no capítulo 2, é de que pelo menos um terço da comissão julgadora seja composta por pessoas que tenham qualificação equivalente àquela exigida aos concorrentes (arquitetos, no caso de concursos de arquitetura, p. ex.).

No caso das normas do IAB, todos os membros da comissão julgadora devem ser arquitetos cuja indicação seja aprovada pelo instituto. Um dos argumentos que justifica esta postura é de que apenas arquitetos poderiam julgar trabalhos de arquitetos. No entanto, o número de concursos no Brasil – conforme citado no capítulo 1 – é reduzido em relação aos países citados no parágrafo anterior.

Pergunta-se: deve-se propor a participação de outros atores – e consequentemente outros interesses e visões – na comissão julgadora, no caso do Brasil? Seria esta uma condição fundamental para negociar a eventual regulamentação e promover a popularização dos concursos na administração pública?

Quem deve decidir sobre o projeto a ser contratado?

Um dos receios de uma parcela dos gestores públicos, e que provavelmente tem limitado a utilização dos concursos como instrumentos de contratação de projetos, é a potencial perda do poder de decisão.

Além da presença na comissão julgadora, citada na questão anterior, observa-se que nas regulamentações dos países europeus a comissão, apesar da autonomia de julgamento, submete seu parecer ao gestor e este é o responsável pela decisão final pela contratação ou não do projeto vencedor.

Segundo relatos e estatísticas apresentados pela MIQCP-França, apesar dessa concessão da legislação em favor da discricionariedade do gestor, este raramente contraria a decisão da comissão julgadora, e quando o faz, é obrigado a se justificar oficialmente.

Em contraposição a esse tipo de concessão está o argumento de que ao se remeter a decisão final ao gestor, corre-se o risco de se favorecer interesses políticos e administrativos, em prejuízo da qualidade do projeto.

Quais devem ser os procedimentos e critérios de julgamento?

Os concursos de projeto (arquitetura, urbanismo e paisagismo) são tradicionalmente baseados na confrontação de ideias, e o julgamento ocorre com base na apresentação de conceitos e soluções, cujos níveis de detalhamento variam em cada situação. Esse é o modelo proposto pela UIA e seguido por diversos países, entre eles o Brasil.

Esse modelo, no entanto, tem sofrido alterações. No processo de discussão e regulamentação do procedimento em diversos países e instituições (principalmente na União Europeia), o julgamento tem sido objeto de adaptações – nem sempre consensuais. Além das controvérsias já apresentadas, relativas à composição da comissão julgadora e à decisão final, tem-se discutido bastante sobre os procedimentos e etapas de seleção, assim como os critérios que devem fundamentar as decisões.

A restrição de participação, discutida anteriormente, está diretamente relacionada à pré-seleção baseada em dossiês ou portfólios. Nesses casos, o julgamento ocorre em duas etapas, baseadas em enfoques e critérios distintos:

- etapa 1: pré-seleção baseada na experiência e no perfil dos candidatos;
- etapa 2: avaliação e julgamento de projetos, entre os candidatos selecionados na etapa anterior.

Qual o modelo ideal para o Brasil? Seria possível conviver com os dois formatos? Uma eventual regulamentação deve manter a postura tradicional do concurso fundamentado exclusivamente no projeto, sem pré-seleção de candidaturas, ou deveria seguir o modelo europeu (já incorporado e oficializado pela administração pública na maioria dos países daquele continente)?

Outra questão importante é relativa ao nível de detalhamento das exigências do programa e dos critérios de julgamento. Praticamente todos os modelos de concurso têm em comum o princípio de que o programa e os critérios devem ser estabelecidos previamente e de forma objetiva, e que devem ser seguidos no processo de julgamento. Há dúvidas, no entanto, sobre o nível de detalhamento e a rigidez dos critérios de julgamento e do programa de necessidades.

Por um lado, argumenta-se que programas flexíveis, acompanhados de critérios sintéticos e abrangentes restringem menos o desenvolvimento de propostas e abrem espaço para a inovação e a criatividade dos concorrentes, o que não ocorreria com critérios excessivamente detalhados e rígidos. Outro argumento nesse sentido é que a relativa flexibilidade do programa e dos critérios geraria projetos flexíveis, abertos a eventuais negociações e adaptações demandadas pelo cliente em etapas posteriores. Essa flexibilidade, em alguns casos desejável para os gestores, é eventualmente vista com certo receio pelos competidores, que temem pela perda de controle sobre o conceito do projeto.

Os que defendem o detalhamento e a rigidez dos critérios e do programa argumentam que a flexibilidade e a superficialidade podem geram soluções distantes do que espera o gestor, além de deixarem margem à extrema subjetividade e imprevisibilidade do julgamento.

Grande parte da regulamentação pública dos concursos se limita a apresentar diretrizes gerais, deixando as orientações sobre o nível de detalhamento e precisão do programa e dos critérios para guias ou manuais de recomendação de procedimentos, como orientação aos gestores. De acordo com os guias de concurso do MIQCP, deve-se fazer uma distinção entre exigências do programa e critérios de julgamento. As exigências de programa são diretrizes que deverão ser seguidas pelo projeto em seu desenvolvimento e que podem não estar explícitas na apresentação dos conceitos preliminares, porém deverão ser incorporadas ao longo do processo. Os critérios de julgamento seriam tópicos essenciais de avaliação que permitam a escolha da melhor solução conceitual e sua adequação (ou predisposição) às exigências do programa. Um exemplo prático citado no guia da MIQCP são os critérios ambientais e questões de eficiência energética, que podem estar listadas nos princípios gerais, mas que não necessariamente devem ser objetos de avaliação detalhada na fase do concurso.

Pesquisas recentes relacionadas ao enfoque e ao nível de detalhamento dos critérios de julgamento dos concursos no Brasil (SOBREIRA, 2009) relevaram que os critérios de julgamento adotados nos concursos

nacionais são em regra geral extremamente sintéticos, subjetivos e raramente se convertem em argumento apresentado nas atas de julgamento. Por outro lado, o excesso de detalhamento e a inserção de critérios técnicos (como sustentabilidade, eficiência energética, etc.) – no Brasil e no contexto internacional – têm induzido à construção de uma retórica superficial complementada por informações técnicas nem sempre oportunas à fase preliminar do projeto, o que dificultaria mais do que enriqueceria o julgamento e o afastaria do objetivo principal do concurso: a escolha da melhor solução conceitual.

3.4 Anonimato *versus* diálogo

O anonimato é um dos princípios tradicionais do concurso e tem sido ameaçado com a diversificação de formatos e etapas de julgamento. As normas da UIA e a legislação europeia, apesar de divergirem em diversos pontos, são convergentes no que se refere ao anonimato, que é obrigatório.

Nos países que estão sob as diretrizes do Parlamento Europeu, mesmo considerando que os concursos são baseados em pré-seleção de candidaturas, o julgamento final dos projetos deve ser obrigatoriamente baseado no anonimato. Nesses casos, a pessoalidade da etapa inicial seria compensada pela impessoalidade do julgamento do projeto, na etapa final. O que se discute, sobre esse sistema, é até que ponto esse anonimato é mantido, quando os finalistas são selecionados pelo mesmo júri que vai escolher os projetos.

O anonimato, tradicionalmente, não era seguido nos concursos promovidos pela administração pública na França, que sempre confiou na apresentação dos projetos (pelos autores, para a comissão julgadora) como etapa fundamental do julgamento[36]. Com a uniformização de procedimentos estabelecida a partir da regulamentação da União Europeia, que determinou o anonimato como princípio fundamental do concurso, a legislação da França adequou seus concursos a essa exigência.

No Brasil os concursos são tradicionalmente baseados no anonimato, porém a sua manutenção é facultativa no caso de concursos em duas etapas, quando na etapa final os autores podem apresentar e defender (publicamente ou em evento restrito à comissão julgadora) os seus projetos. Se o anonimato é para alguns a principal qualidade dos concursos, por manter a discussão em torno das ideias e não das pessoas, para

36 Informações baseadas no relato da equipe da MIQCP, em entrevista concedida ao autor deste artigo, na sede da instituição (Paris-França), em junho de 2009.

outros é o principal defeito, por não permitir o diálogo entre cliente e arquiteto, que se espera – segundo os críticos – do processo natural do projeto. O contra-argumento a essa crítica é que o concurso é apenas a etapa inicial de um longo processo de projeto, que será caracterizado (após o concurso) por contínuas trocas e debates entre os arquitetos e o gestor público.

Outro aspecto relacionado à quebra da impessoalidade é a tendência cada vez mais presente de propagação do *star-system* na arquitetura, isto é, uma cultura em que a imagem e a publicidade associadas a um arquiteto (ou escritório de arquitetura) seriam mais importantes do que a qualidade da arquitetura propriamente dita. Essa propagação do *star-system* seria, segundo Wang (2008), outra importante razão para a crescente restrição dos concursos:

> Para alguns clientes corporativos, o fato de poder escolher arquitetos já reconhecidos para participar de um concurso restrito e não anônimo garante que, de um jeito ou do outro, o arquiteto escolhido será já renomado. [...] É cada vez mais comum a situação em que o nome do arquiteto é mais importante do que a qualidade do projeto, especialmente quando o cliente tem pouco interesse ou sensibilidade em relação à arquitetura (WANG, 2008, p. 35).

3.5 Etapas e formas de apresentação dos projetos

A discussão sobre as etapas e as formas de apresentação dos projetos já foi abordada – direta ou indiretamente – ao longo dos outros pontos de controvérsia apontados neste capítulo. Afinal, trata-se de uma questão afetada pelas discussões sobre o âmbito de aplicação do concurso, a restrição de participação, o julgamento e o anonimato.

Em síntese, a discussão apresentada nos leva às seguintes variações, relativas às etapas e à forma de apresentação dos projetos:

Etapas

- concursos em uma etapa, baseado no anonimato, julgamento exclusivamente sobre projetos;
- concursos em duas etapas, anonimato obrigatório na primeira etapa e preferencial na segunda, julgamento exclusivamente sobre projetos;
- concursos em duas etapas, julgamento sobre dossiê (etapa 1) e projeto (etapa 2).

Forma de apresentação dos projetos – nível de detalhamento

- uma etapa, estudo preliminar;
- uma etapa, anteprojeto;
- duas etapas; etapa 1 – estudo preliminar; etapa 2 – anteprojeto;
- duas etapas; etapa 1 – dossiê; etapa 2 – estudo preliminar ou anteprojeto.

Forma de apresentação dos projetos – meio de submissão

- impresso;
- eletrônico.

Vale ressaltar que a legislação de concursos dos países europeus prevê a possibilidade de submissão eletrônica de projetos, como parte de uma política de desmaterialização de processos na administração pública. A cultura do formato eletrônico já tem sido difundida no Brasil, onde foram realizados procedimentos totalmente em meio eletrônico, inclusive o processo de julgamento (SOBREIRA, 2010a).

4 Proposta de regulamentação de concursos de projeto no Brasil

Apresentadas a contextualização geral sobre os concursos no Brasil, as principais referências internacionais e as questões identificadas como potenciais pontos de controvérsia, partimos para os fundamentos de uma Proposta de Regulamentação de Concursos de Projeto no Brasil.

A partir da reflexão estabelecida pelos tópicos abordados – baseada na legislação e também na literatura de referência – serão apresentadas, a seguir, algumas conclusões e recomendações sobre uma possível proposta de regulamentação:

1. A legislação brasileira já prevê o concurso como modalidade de contratação e já estabelece os princípios básicos para a sua aplicação.
2. Uma proposta de regulamentação, para que seja efetiva, deve definir a obrigatoriedade e o âmbito de aplicação do instrumento.
3. A regulamentação deve lançar as diretrizes e os princípios básicos com certa flexibilidade, a fim de permitir que os editais e regulamentos sejam adaptados conforme a necessidade do gestor público.

Essa flexibilidade, no entanto, não pode causar a falta de padronização e a diversificação excessiva de modelos e procedimentos.

4. Alguns aspectos podem ser apenas previstos na regulamentação e posteriormente detalhados em guias e manuais de aplicação dos concursos, a serem elaborados no âmbito da administração pública, em eventual parceria com as instituições pertinentes.
5. Para que os concursos sejam regulamentados e para que se tornem um instrumento cotidiano, é preciso considerar os diversos interesses e perspectivas em jogo, em especial da administração pública e da profissão (representada pelas instituições de classe – em sua característica diversidade).
6. Deve-se lembrar que se trata da regulamentação de um instrumento de contratação pública, portanto o concurso deve ser tratado com os rigores legais e administrativos típicos (e necessários) da administração pública.
7. Deve-se estimular (e não evitar) o debate sobre os potenciais pontos de controvérsia, uma vez que o debate público será inevitável e necessário para que se consiga a desejada regulamentação dos concursos.
8. O histórico nacional e as referências internacionais (em seus aspectos positivos e negativos) devem servir como parâmetros críticos e reflexivos para a construção de uma regulamentação no país. Devem-se considerar, no entanto, as particularidades sociais, econômicas, políticas e culturais que definem a adoção e o sucesso (ou insucesso) de determinados modelos, em determinados países, regiões ou instituições.

No que se refere à estrutura e conteúdo do instrumento normativo de regulamentação dos concursos no Brasil, propõe-se começar com uma matriz de referência, construída a partir da identificação e seleção dos tópicos expostos nas informações apresentadas (de forma sintética) neste documento. Essa matriz será uma espécie de sumário do instrumento normativo a ser proposto, com a indicação dos tópicos que são objetos de regulamentação. No que diz respeito à estrutura (não necessariamente ao conteúdo), sugerimos uma combinação dos temas presentes nas seguintes referências normativas:

- recomendações da Unesco para concursos internacionais;
- capítulo IV da Directiva 2004/18/CE da União Europeia;
- seção 6 da Lei de Contratos do Setor Público da Espanha;
- regulamento de Concursos do MCCCF – Quebec – Canadá;

- capítulos 38, 70 e 74 do Código de Obras Públicas da França.

A partir dessas referências, sugere-se a seguinte matriz para o instrumento normativo:

Disposições gerais e definições

Contém a contextualização do instrumento normativo (provavelmente segundo princípios constitucionais e legais), definições gerais.

Âmbito de aplicação

São definidos os casos de aplicação (ou não) do concurso, os valores a partir dos quais são obrigatórios, a natureza das instituições que estão submetidas ao instrumento normativo, a natureza do objeto que se enquadra na modalidade.

Edital e bases do concurso

Definição da estrutura do edital e seus elementos obrigatórios, forma de publicação e recomendações gerais sobre as bases dos concursos. Nesta seção devem ser inseridas normas e/ou recomendações relativas a: etapas, procedimentos, forma de apresentação e entrega dos documentos (prever a disponibilização e o envio eletrônico de documentos – inclusive dos projetos, como parte de uma política de desmaterialização de processos).

Comunicação e publicidade

Informações sobre os procedimentos de comunicação entre os atores envolvidos, assim como sobre a publicidade do procedimento. Ressaltar, nesta seção, a importância de divulgação (preferencialmente em meio eletrônico) de todos os projetos concorrentes, inclusive os relatórios e atas de julgamento.

Participantes

Informações sobre exigências aos participantes dos concursos, habilitação, direitos e obrigações.

Julgamento

Todas as informações relativas ao julgamento: detalhamento das etapas e diretrizes para os critérios de seleção e/ou avaliação (de projetos e/ou candidaturas, conforme o caso); orientações sobre a composi-

ção da comissão julgadora; exigências e orientações sobre a composição da comissão técnica, os consultores e os coordenadores dos concursos; obrigações e direitos dos membros da comissão julgadora e demais funções; detalhes de procedimentos; orientações sobre a redação da ata do júri, etc. O detalhamento dos critérios e procedimentos de julgamento deve ocorrer no regulamento de cada concurso, porém de acordo com as diretrizes estabelecidas na regulamentação pública.

Pós-concurso

Normas e recomendações a serem seguidas após o anúncio do resultado do concurso, em especial: comunicação, divulgação, exposição, direitos autorais, contrato, acompanhamento da obra, gerenciamento dos dados, etc.

Os instrumentos normativos estudados nas referências internacionais são em geral sintéticos e contêm no máximo duas páginas, uma vez que traçam as diretrizes gerais a serem seguidas na realização dos concursos. Os eventuais detalhamentos são remetidos aos regulamentos de cada concurso. O objetivo desse formato sintético é evitar a complexidade do instrumento, facilitar sua aprovação e assimilação pública e permitir relativa flexibilidade na sua aplicação, sem prejuízo à qualidade e uniformidade do processo. Em alguns casos, os órgãos consultores publicam manuais, modelos de regulamento, guias e outros recursos de mediação com o objetivo de facilitar a compreensão e estimular a aplicação do concurso como instrumento de contratação pública de projetos.

5 Sugestões de encaminhamento e considerações finais

Este artigo foi elaborado com o objetivo de apresentar referências críticas e normativas que possam subsidiar a elaboração de uma proposta de regulamentação de concursos de projeto no Brasil. É importante reconhecer que o processo de elaboração, encaminhamento e eventual aprovação da regulamentação será marcado por discussões e debates, em diversas instituições e contextos. Por isso, é importante considerar que eventuais conflitos de interesse e pontos de controvérsia podem estar presentes em cada uma das etapas do processo (SOBREIRA, 2009b). No que se refere ao encaminhamento formal, considerando a preexistência de legislação em nível federal que trata do assunto (Lei nº 125/1935 e Lei de Licitações – nº 8.666/1993), uma das sugestões é a regulamentação do instrumento existente. Uma das possibilidades é a alteração e

inserção de capítulos na referida lei ou a referência a um instrumento normativo complementar (decreto), como já ocorre com outros procedimentos (sustentabilidade na administração pública, pregão eletrônico e registro de preços), já regulamentados por instrumentos específicos na legislação federal brasileira. Outro ponto que se discute é a sequência de encaminhamentos: se a regulamentação da obrigatoriedade deve constar do instrumento normativo, ou se deve ser tratada separadamente. O melhor trâmite depende não apenas de particularidades técnicas e jurídicas, mas também do contexto político, que pode favorecer um e/ou outro caminho. Este é um ponto que precisa ser discutido em conjunto com o conteúdo do regulamento. Estima-se que o formato ideal – a exemplo das referências internacionais citadas – é de um único instrumento, o mais sintético possível, que trate do âmbito de aplicação do concurso (os casos de obrigatoriedade) e das diretrizes gerais de procedimentos – evitando-se detalhamentos ou especificidades que podem ser tratados pelos regulamentos de cada concurso e pelos manuais a serem elaborados.

Poderíamos questionar se os países que incluíram o concurso de projeto como um procedimento obrigatório e cotidiano para a administração pública o fizeram após sucessivas adaptações do sistema e intensas (e constantes) negociações entre os diversos grupos de interesse. Partimos do pressuposto que a fragilidade do sistema de concursos em alguns países resulta da ausência de uma política pública baseada na qualidade arquitetônica e da ausência de uma cultura de gestão de conflitos de interesse (profissionais, institucionais, públicos, individuais, etc.) a partir da confrontação de ideias. Vimos que as demandas coletivas e públicas são caracterizadas por uma tensão permanente e natural de forças e interesses que não são necessariamente convergentes. No entanto, a definição do que é precisamente interesse coletivo e de qual a melhor estratégia para alcançá-lo não é um assunto consensual. Daí a particularidade do processo de idealização do espaço público, sempre baseado em uma perspectiva múltipla, dinâmica e em tensão permanente, e que pode eventualmente chegar a um consenso, porém raramente à unanimidade. Vem daí a importância de uma política pública, cuja principal função seja estabelecer o necessário equilíbrio e a convergência entre as perspectivas divergentes, além de criar um contexto estável para a promoção do interesse coletivo.

Mas como construir os fundamentos de tal política pública? Conforme já demonstrado, o concurso é um sistema que permite uma avaliação qualitativa da arquitetura. Por esta razão, as políticas baseadas na qualidade arquitetônica têm sempre os concursos como instrumentos

preferenciais para a administração pública. Nesse contexto, acreditamos que a articulação entre a cultura reflexiva da pesquisa acadêmica, a perspectiva política e regulamentar da administração pública e a experiência prática da profissão (arquitetos e urbanistas) teria o potencial de estabelecer um olhar convergente e reflexivo sobre um assunto normalmente considerado sob uma ótica divergente e intuitiva. Observamos, por exemplo, que os concursos, graças à sua riqueza contextual e ao potencial de informações a eles associadas, têm se tornado objetos de estudo de pesquisadores, interessados em catalogar os eventos e projetos e em promover reflexões relacionadas ao tema (WEZEMAEL, 2010; CHUPIN et al., 2002; CHUPIN, 2010; MARQUES, 2005; MALMBERG, 2005; SOBREIRA, 2010). Argumentamos, enfim, que ponderar sobre os concursos pode contribuir, em cada contexto político e profissional, à construção dos fundamentos para uma política pública amparada na qualidade da arquitetura e dos espaços públicos.

Referências

BIAU, Véronique; DEGY, Marie; RODRIGUES, Lupicino. Les concours de maitrise d'oeuvre dans l'Union Europeenne: application de la Directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 et respect de l'anonymat des candidats. Disponível em: <http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2010/01/concours-europe-veronique-biau-1998.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 jul. 1994, p. 10149. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 25 fev. 2013.

BRASIL. Lei n. 125, de 3 de dezembro de 1935. Estabelece regras sobre a construção de edifícios públicos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 dez. 1935, p. 26426. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-125-3-dezembro-1935-557354-publicacaooriginal-77716-pl.html>. Acesso em: 25 fev. 2013.

CHUPIN, Jean-Pierre; BILODEAU, D.; ADAMCZYK, G. Reflective knowledge and potential architecture. In: ARCC/AEEA CONFERENCE O ARCHITECTURAL RESEARCH, Montreal, Canada, 2002. *Proceedings*... Montreal, Canada: McGill Univ. School of Architecture, 2002. Disponível em: <http://arccweb.org/conferences/proceedings/ARCC2002_Proceedings_McGill%20University.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ESPANHA. Ley 30, de 30 de octubre de 2007. Contratos del sector público. *BOE*, n. 261, 31 oct. 2007, p. 44336. Disponível em: <http://www.coac.net/ofconcursos/notes_informatives/2008/Nova_Llei_Contractes/Llei_Contractes_Sector_Public.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

FIALHO, V. Concursos de arquitetura em São Paulo. 2002. 280 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU/USP, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2009/06/concursos-de-arquitetura-em-sao-paulo.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2012.

FLYNN, Maria Helena de Moraes Barros. Concursos de arquitetura no Brasil: 1850-2000, sua contribuição ao desenvolvimento da arquitetura. 2001. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU/USP, São Paulo, 2001.

FRANÇA. *Code des Marchés Publics*. 2006. Disponível em: <http://www.legifrance.org/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20080520>. Acesso em: 30 jan. 2012.

FRANÇA. Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition Féminine. *Concours d'architecture*: réglement type, régles genèrales. Québec: MCCCF, 2009. Disponível em: <http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2009/05/concours-arch-regl-generales.pdf>. Acesso em 30 jan. 2012.

FRANÇA. Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques. *Le concours de maîtrise d'oeuvre*. Médiation 14-1, sept. 2006. Disponível em: <http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/mediations_no_14-1.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. *Outil pratique*: exemple commenté d'avis et de règlement de concours de maîtrise d'oeuvre. mar. 2008. Disponível em: <http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/OUTIL_PRATIQUE_concours.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Normas do IAB para organização de concursos públicos de arquitetura e urbanismo: proposta de resolução aprovada nº 127º COSU/IAB. Rio de Janeiro. out. 2007. Disponível em: <http://www.iab.org.br/sites/default/files/documentos/normas-concursos-iab-127-cosu.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

INSTITUT ROYAL D'ARCHITECTURE DU CANADA. *Concours d'architecture*. Disponível em: <http://www.raic.org/architecture_architects/architectural_competitions/index_f.htm>. Acesso em: 30 abr. 2009.

_____. *Objectifs et avantages des concours d'architecture*. Disponível em: <http://www.raic.org/architecture_architects/architectural_competitions/objectives_f.htm>. Acesso em: 30 abr. 2009.

MALMBERG, C. *The politics of design*: competitions for public projects. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2005.

MARQUES, S. O que o parecer nos diz: o projeto do arquiteto na palavra do juiz: uma reflexão sobre avaliação à luz dos concursos no Québec, Canadá. In: PROJETAR: Seminário sobre Ensino e Pesquisa em Projeto de Arquitetura, 2. 2005, Rio de Janeiro. *Anais*… Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

PAISIOU, S.; Van Wezemael, J.; Silberberger, J. Le jury et la "connaissance dans l'action". *ARQ*: Architecture Quebec, v. 154, 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. *Jornal Oficial da União Europeia*, 30 abr. 2004, p. 114. Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:pt:PDF>. Acesso em 30 jan. 2012.

QUINCY, Q. Concours. In: ENCYCLOPÉDIE méthodique: architecture. França: , 1801. p. 35-41. Disponível em: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k85718t>. Acesso em: 30 jan. 2012.

SOBREIRA, F. Competitions: public strategies for architectural quality. *Conditions Magazine*, v. 1, p. 136-143, 2010.

_____. Concursos de arquitetura e sustentabilidade: entre a retórica e a prática: o enfoque ambiental nos concursos realizados no Brasil e no Canadá entre 2000 e 2007. In: PROJETAR, 4., 2009, São Paulo. [*Anais...*]. São Paulo: FAU/PPGAU/UPM, 2009.

_____. *Concursos em meio eletrônico*: razões e recomendações. Brasília, 2010. Disponível em: <http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2011/03/concursos-em-meio-eletrc3b4nico-2011-03.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. Les concours et la réglementation au Brésil. *ARQ*: Architecture-Québec, v. 154, p. 41-43, 2011.

UNESCO. *Revised Recommendation concerning International Competitions in Architecture and Town Planning*. 1978. Disponível em: <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13134&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 11 jul. 2013.

WANG, W. Competitions. In: Wingårdh, G. (org.). *Crucial words*: conditions for contemporary architecture. Basel: Birkhäuser Architecture, 2008.

Arquitetura, qualidade e gestão pública

JORIS VAN WEZEMAEL

SOFIA PAISIOU

1 Construindo cidades

As cidades estão em constante processo de construção e negociação e, com raras exceções, é difícil identificar quem são os responsáveis diretos por cada uma das mudanças nesse processo. No entanto, em uma escala espaço-temporal mais ampla, podem-se identificar períodos em que uma região ou nação determina sua paisagem urbana e define trajetórias de longo prazo para o seu desenvolvimento. Segundo Crosthwaite (2000), o mercado global de construção gira em torno de 3,2 trilhões de dólares a cada ano, mas a sua participação e relevância em cada mercado nacional depende de diversos fatores. A demanda por construção em uma sociedade muda em função do seu desenvolvimento econômico: a parcela dos gastos com construção e infraestrutura em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) é maior durante os períodos de menor desenvolvimento, atinge o máximo no início de industrialização do país e tende a decrescer quando o país atinge estágios avançados de industrialização. Isso significa que os períodos de recuperação econômica, mais do que qualquer outro período, têm maior impacto sobre a qualidade dos espaços públicos e da paisagem urbana em geral.

Se por um lado recomenda-se ser mais criterioso e cuidadoso em relação aos procedimentos de gestão e produção da infraestrutura, das edificações e dos espaços públicos nos períodos de recuperação da economia e da urbanização de um país, por outro lado é preciso reconhecer que exatamente nesses períodos há um risco de que o poder regulatório e a

experiência estabelecida não acompanhem as dinâmicas do desenvolvimento econômico. É nesse momento, por exemplo, que a pressão do capital privado transforma o que até então era definido como função pública em "novas estratégias de governança" e parcerias público-privadas (PPPs). Ao mesmo tempo, a luta contra a corrupção e o foco na transparência e nos procedimentos democráticos trazem mais complexidade ao desafio, quando da introdução de regras e rotinas que permitem usufruir do desenvolvimento econômico sem prejuízo ao avanço na qualidade dos espaços urbanos.

Neste artigo, propõe-se uma reflexão sobre como a promoção e a gestão de concursos de arquitetura, urbanismo e paisagismo podem colaborar para alcançar e superar tais desafios de gestão da qualidade e do desenvolvimento. Na primeira parte são apresentadas evidências de que o Brasil é um país que se encaixa no perfil de uma economia em recuperação e ascensão e que o fortalecimento da democracia, da transparência e da qualidade são questões fundamentais para o país neste momento. Em seguida, são introduzidas algumas questões importantes em relação à organização e gestão do mercado da construção pública e seu impacto nos processos de contratação de projetos associada à busca pela qualidade. Na terceira parte são apresentadas reflexões sobre algumas características dos concursos como procedimentos tradicionais de contratação de projetos, destacando como e porque os concursos têm relação direta e pontos em comum com os procedimentos contemporâneos de contratação pública. O artigo é concluído com reflexões sobre os desafios futuros e a discussão sobre possibilidades de trocas de conhecimento entre a Europa e a América Latina, como uma contribuição para a formação de uma cultura de concursos de projeto, que respeite as tradições locais.

2 Desafio urbano do Brasil

A América Latina é retratada por Crosthwaite (*ibidem*) como uma região que tem apresentado um crescimento rápido em seu desenvolvimento econômico, combinado com um mercado de construção relativamente grande, tanto em volume quanto na relação com o PIB. Um estudo recente sobre a construção sustentável no Brasil (Gomez et al., 2008) confirma as conjecturas apresentadas por Crosthwaite, de que a América Latina tem exercido um papel de destaque entre os mercados emergentes, nos últimos anos, que tal posição não deve mudar nas próximas décadas e que a participação das atividades relacionadas à construção no PIB da região tem flutuado entre 11% e 12%, índice bem

mais alto do que nos países de alta renda, ou países desenvolvidos. Os autores destacam ainda que o avanço do Brasil na avaliação dos investidores internacionais (tomando como referência o índice divulgado pela Standard & Poor's, que indica a redução dos riscos da economia do Brasil, para os investidores) afetou positivamente as finanças do país, elevando os índices do mercado de ações no Brasil.

O Brasil claramente passa por um processo de transformação, baseado principalmente no mercado da construção, uma vez que depende desse mercado para alcançar a desejada prosperidade, o equilíbrio social e a garantia de condições mínimas de vida para boa parte da população (GOMEZ, 2008, 2-3). Os Jogos Olímpicos 2016 e a Copa do Mundo 2014 podem ser considerados símbolos de um desenvolvimento em um sentido ainda mais amplo. A esse respeito, Silva et al. (2003, 18) destacam a importância do envolvimento ativo e contínuo do governo como condição fundamental para a criação de um ambiente construído sustentável. Mais precisamente, destacam que a licitação pública e sua implementação em uma estrutura de gestão e política adequada são fundamentais para o desenvolvimento sustentável, e, nós acrescentaríamos, para a gestão sustentável da urbanização do país, assim como para a produção dos espaços públicos e edificações de qualidade.

Outro aspecto que tem afetado positivamente o mercado e a gestão pública é a consolidação da democracia no Brasil. A transparência tem se firmado como um princípio fundamental, tanto para a gestão pública do país quanto para instituições internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). No entanto, os regulamentos de contratação pública sugeridos pela OMC são relativamente genéricos e estudos recentes têm demonstrado que esses regulamentos não garantem que sejam atendidas as exigências de qualidade da construção (VOLKER, 2010; PAISIOU, 2011; VAN WEZEMAEL et al., 2011).

De que maneira o estudo e o planejamento de regras e procedimentos de contratação pública podem contribuir para o desenvolvimento de uma política favorável à qualidade do ambiente construído?

3 Contratos de obras públicas: adaptações nos procedimentos de licitação

Nesta seção apresentaremos algumas questões importantes, relacionadas aos procedimentos de contratação de obras públicas e seu impacto na gestão dos projetos de edificações. As despesas e os investimentos da administração pública na área de construção civil estão

sempre sujeitos a regras de licitação e contratos não apenas nacionais, mas também internacionais. Essa perspectiva internacional é cada vez mais comum e consolidada, especialmente se considerarmos a influência crescente da OMC, no apoio a negociações e acordos multilaterais, e o número considerável de áreas de livre comércio e de mercados comuns (Mercosul, no caso da América Latina; Nafta no caso dos EUA e México; Asean na Ásia e evidentemente, a União Europeia). Um exemplo de ajuste de regulamentos nacionais em favor de acordos internacionais é o conjunto de Diretivas – 2004/18/CE e 2004/17/CE, da União Europeia (VOLKER, 2010)[37].

A importância e a atenção aos procedimentos de contratação de projetos e serviços na área de arquitetura e edificações têm crescido na administração pública. Isso significa que um número cada vez maior de contratos de projetos está sujeito a regras que vinculam cada nova demanda de construção a um projeto específico. Em geral, identificamos três tipos mais comuns de procedimentos de contratação de projetos e serviços de arquitetura, na administração pública (STRONG, 1996):

- licitação pública baseada em proposta de preço (ou técnica e preço);
- seleção de arquitetos ou escritórios com base em portfólio ou experiência; e
- concursos de arquitetura.

O que se tem observado, na realidade, é uma pressão crescente por procedimentos adaptados a partir da combinação dos três modelos citados, gerando formas híbridas de contratação (assunto a ser abordado mais adiante). Nas Diretivas 92/50/CEE e 2004/18/CE, da União Europeia, os concursos são apresentados como "procedimentos de seleção de projetos", e estão inseridos na respectiva Lei de Contratos Públicos (ou Lei de Licitações).

Essa combinação de procedimentos tem sido facilitada, primeiramente devido à diferença significante dos procedimentos de julgamento de cada modalidade (VOLKER, 2010; PAISIOU, 2011), e também porque duas dessas modalidades de licitação (sistemas híbridos e concursos) podem ser vistas como duas formas particulares de relação

37 A organização dos mercados comuns e das áreas de livre comércio geralmente leva à criação de tratados e regulamentos internacionais bem complexos. Um exemplo disso é que a Suíça, mesmo não sendo formalmente membro da União Europeia (UE), assinou a Directiva 2004/18/CE, como parte de acordos bilaterais entre a Suíça e a União Europeia na área de contratações públicas, em julho de 2007 e, consequentemente, organiza seus contratos de obras públicas de acordo com os regulamentos da UE, pelo menos parcialmente.

entre os diferentes atores envolvidos com o setor de obras públicas, mesmo seguindo uma sequência similar:

- fase das especificações e do programa;
- fase de criação da proposta projetual;
- fase de julgamento das propostas.

Processos de contratação pública são caracterizados, enfim, por um alto grau de heterogeneidade no que se refere aos atores envolvidos e também pelo alto grau de interferência desses atores nos diversos aspectos físicos do objeto: condicionantes e diretrizes relacionados à definição do programa, à solução projetual e ao julgamento das propostas, até resultar na seleção final. Dessa forma, as tomadas de decisão, as inovações e a produção de conhecimento em cada etapa devem circular e devem ser partilhadas entre os atores ao longo de todo o processo.

No entanto, essas transformações nos procedimentos de contratação têm influência direta sobre a qualidade urbana, uma vez que cada procedimento define e limita, por meio de suas regras, o universo de soluções possíveis e onde devem ser encontradas. A popularização dos procedimentos híbridos tem tornado mais difícil a distinção – e portanto a simples comparação – entre as "seleções por menor preço (ou técnica e preço)" e os "concursos de arquitetura". Na verdade, os procedimentos híbridos formam um conjunto complexo de procedimentos licitatórios em que o modelo "menor preço ou técnica e preço" e o modelo "concurso" funcionam como referências para combinação. De acordo com Dubey (2005, p. 20-21), esses dois modelos apresentam pontos de partida distintos e, portanto, trajetórias "genealógicas" diferentes:

- A licitação por menor preço ou técnica e preço é uma modalidade de contratação que tem como objetivo encontrar a proposta mais vantajosa, a partir de uma perspectiva econômica.
- O concurso de arquitetura pode ser descrito como uma modalidade de licitação em que o que se espera é a definição do próprio objeto.

Mas quais são as especificidades e singularidades dos concursos de arquitetura? São especificidades que justificam os riscos? E de que maneira a otimização e recombinação de processos poderia afetar positivamente a qualidade urbana e os sistemas de contratação pública? Sabemos, por experiência e por estudos teóricos, que as combinações de procedimentos podem apresentar problemas, tanto no que se refere a aspectos legais quanto ao processo de decisão que caracteriza cada procedimento em particular (veja quadro comparativo a seguir).

No Quadro 1, Volker (2010) destaca as diferenças entre os dois modelos de licitação pública, comparando as principais características do concurso de arquitetura e os procedimentos gerais de licitação que caracterizam a seleção por menor preço ou técnica e preço.

Quadro 1 – Concepções conflitantes na seleção de projetos (VOLKER, 2010).

Princípios dos Concursos de Arquitetura	Princípios da Licitação Tradicional
Produto	Empresa contratada
Contratação de um profissional ou equipe	Contratação de um serviço
Artista	Empreendedor
Foco no objeto	Foco no processo
Consulta	Aquisição
Conceito do projeto	Visão do projeto ou planejamento
Relação custo/qualidade	Maximização do valor (economicidade)
Regras do concurso	Procedimentos licitatórios
Autoridade do júri	Autoridade do cliente
Anonimato	Interação

Fonte: VOLKER, 2010.

O Quadro 1 sugere que nos concursos de arquitetura o foco é no produto, que reflete a intenção do cliente em adquirir um projeto; o responsável pelo projeto é simplesmente aquele que (de forma anônima) teve a sua solução destacada como a melhor, pelo júri do concurso. Se por um lado o anonimato é uma peça fundamental no concurso de arquitetura (por assegurar a imparcialidade do processo e o foco na qualidade das propostas), a interação entre o cliente e os concorrentes é crucial em uma licitação tradicional. Neste último caso, a imparcialidade do processo é baseada na transparência e isonomia do edital e nas respectivas exigências. Quando se abre mão do anonimato, em nome da transparência definida pela legislação europeia, reduz-se a possibilidade de soluções que possam surpreender e que tenham alta qualidade, uma vez que os concorrentes não se sentiriam incentivados a submeter soluções arquitetônicas inovadoras e pouco ordinárias. Além disso, a maioria dos profissionais no campo da arquitetura deve concordar que decisões sobre a qualidade do projeto não podem ser tomadas com base em objetivos rigorosamente preestabelecidos ou critérios extremamente racionais. Definir pesos ou valores para critérios preestabelecidos de julgamento já se mostrou impraticável, especialmente devido a novas ideias e novas perspectivas que se formam durante o processo de projeto e de julgamento (VOLKER, 2010).

Em uma licitação tradicional (seleção por menor preço ou técnica e preço, lado direito do Quadro 1), o foco reside na seleção de uma em-

presa ou profissional, e não de um projeto. Isso significa que arquitetos seriam considerados neste caso como empreendedores, prestadores de serviços, com capacidade e habilitação para o desenvolvimento do projeto da edificação que se quer construir. A competição se estabelece, neste caso, entre profissionais. O princípio por trás dessa modalidade é selecionar a empresa ou o profissional (empreendedor) mais apropriado, que garanta a proposta economicamente mais vantajosa. Esse enfoque, que mescla os papéis do arquiteto (autor do projeto) e do empreendedor (prestador de serviços) resulta em uma série de mudanças na estrutura do escritório de arquitetura e produz novos modos de controle e de supervisão, na relação entre o cliente e o arquiteto-empreendedor (DUBEY, 2005). No entanto, muitos arquitetos, assim como clientes, concordam que a licitação tradicional (menor preço) reduz os riscos e as incertezas: um arquiteto, ao participar desse processo, não precisaria concorrer com tantos outros e, uma vez contratado, poderia desenvolver o projeto em uma relação mais direta com o cliente. O cliente, na licitação tradicional, tem a decisão final e a autoridade (o que não ocorre no caso do concurso de arquitetura, em que a autoridade da decisão final é do júri). Na licitação tradicional, aparentemente, o cliente teria a garantia de que obteria o produto tal como imaginava ou desejava no início do processo.

As diferenças entre a licitação-padrão[38] e o concurso de arquitetura, conforme ilustrado no Quadro 1 e conforme descrito, dificultam a formulação de sistemas híbridos, que combinam características das duas modalidades. Considerando pesquisas relacionadas ao processo de decisão em concursos de arquitetura (PAISIOU, 2011; SILBERBERGER, 2010; VAN WEZEMAEL, 2011a; CHUPIN, 2010; KREINER, 2006; 2007; 2007b) e também pesquisas relacionadas a estudos organizacionais (MARCH, 1988; 1999; TSOUKAS, 2002; WEICK, 1995; 2005; 2006), argumentamos que o processo de seleção de projetos por meio de concursos de arquitetura pode ser interpretado como um processo de compreensão e assimilação de ideias (mais do que um processo de decisão), no qual novos conhecimentos são criados e novos objetivos podem ser explorados. Por outro lado, a licitação tradicional pode ser caracterizada pelo enfoque mais burocrático, definida por um modo determinístico de julgamento.

É preciso, no entanto, evitar uma abordagem mecânica e inflexível sobre os regulamentos e as leis. A experiência europeia oferece exemplos interessantes a esse respeito: mesmo considerando que diversos países estão sujeitos às mesmas regras (internacionais) da União Europeia, é

38 Termo utilizado neste artigo para se referir à licitação por menor preço ou técnica e preço.

possível observar variações na forma como os concursos são organizados. A esse respeito, é importante entender os concursos de arquitetura e urbanismo como um sistema tradicional idealizado. O que argumentamos, neste artigo, é que esse sistema pode ser reinterpretado e flexibilizado, enquanto procedimento de contratação pública, o que pode abrir novas perspectivas e a redefinição do papel do concurso enquanto instrumento para as contratações públicas do século XXI, em um contexto em que a transparência pode ser conciliada com a demanda pela qualidade urbana e com o discurso democrático.

4 O concurso como uma forma de seleção pública – particularidades, riscos e impactos

Nesta seção, procuramos abordar algumas mudanças que vêm ocorrendo nas formas e instrumentos de contratação pública e no mapeamento de relações entre a escolha da forma de seleção e a busca por projetos sustentáveis e de qualidade. Mais precisamente no que se refere à arquitetura e ao urbanismo, apresentamos neste artigo os concursos de projeto como sistemas tradicionais de seleção pública de projetos e, a partir desse entendimento, apresentaremos algumas reflexões sobre a sua relação com outras formas de contratação. A partir daí, discutiremos as potencialidades e as limitações das combinações híbridas de procedimentos. Nossa referência será essencialmente a situação na Europa, em especial algumas mudanças recentes na legislação da Suíça e, na seção seguinte, um estudo de caso da Grécia.

A singularidade do concurso de arquitetura – especificidade do julgamento

Qual é a particularidade de um concurso de arquitetura? Entendemos que a resposta a essa questão está no processo de decisão sobre a escolha do projeto e nos critérios e procedimentos considerados nessa escolha. Os concursos podem ser interpretados como um "ambiente" onde estão em jogo: interesses diversos (indústria da construção, investidores, instituições governamentais); interferências de vários campos do conhecimento (análise estrutural, sustentabilidade, preservação, etc.) e discursos variados (das diversas representações sociais e culturais), relacionados a questões sobre estética, justiça ou lucratividade. Nesse sentido, poderíamos definir os concursos de arquitetura como um meio que permite à sociedade transportar seus ideais e objetivos para o ambiente construído (VAN WEZEMAEL, 2010). Além disso, podemos con-

siderar os concursos de arquitetura como laboratórios ou experimentos, que permitem reunir diversas formas de conhecimento e que algumas vezes permitem estudar o processo de formulação desse conhecimento (SILBERBERGER, 2010).

Observamos que as mudanças contemporâneas nos procedimentos de contratação pública e suas variadas combinações na maneira de organizar os concursos têm uma raiz genealógica, que pode ser identificada na trajetória dos concursos de arquitetura ao longo da história. Uma breve recapitulação permite observar que os concursos são historicamente um meio de promover mudanças tanto econômicas quanto profissionais no mercado da construção. A história dos concursos deixa claro que a sua aplicação e a sua longa tradição não podem ocultar sua flexibilidade, evolução e adaptação às particularidades culturais e econômicas (SOBREIRA, 2010; BENERJEE; LOUKAITOU-SIDERIS, 1990). Observando ainda mais longe, poderíamos afirmar que, a partir da Grécia Antiga, os formatos de organização dos concursos viajaram no espaço e no tempo para a Itália e, no século XVI, o sistema de Concursos Acadêmicos (*Concorsi Clementi*) surgiu a partir de intenções pedagógicas, de formação arquitetônica (BERGDOLL, 1989). No século XVII foi criado o sistema de Concursos Acadêmicos da França, a partir do refinamento do sistema italiano, introduzindo-se o formato de duas etapas. Os concursos eram promovidos mensalmente, e eram considerados a essência da formação acadêmica. Com as mudanças econômicas e políticas do século XVIII na França, surgiu o sistema de concursos do Período Revolucionário, que derivou da tradição acadêmica e também da busca por modelos de julgamento e de expressão mais pluralistas, que permitissem buscar novas e mais apropriadas formas e tipologias para as edificações e espaços públicos da nação. Da mesma forma, o sistema Vitoriano, no século XIX, resultou de mudanças econômicas e sociais na Inglaterra: os princípios de expansão e abertura do mercado, a redução do poder da elite e da aristocracia, assim como aspectos comuns à tradição do academicismo francês. Mais tarde, na formação do Estado Moderno (republicano), os concursos foram ingredientes importantes na produção de uma economia de mercado nacional para as obras públicas, convertendo-se posteriormente em procedimentos de contratação pública (VAN WEZEMAEL, 2010).

Os concursos de arquitetura, portanto, não devem ser encarados como sistemas em oposição aos procedimentos de licitação, mas como uma forma mais tradicional de organização da economia e do mercado da construção pública: um cliente, que demanda por uma variedade

de soluções para um determinado problema, e que então avalia as possibilidades apresentadas e escolhe a melhor. Mas os concursos apresentam algumas características-chave (como ilustrado no Quadro 1), que dificultam a sua compreensão e assimilação enquanto um sistema de contratação pública hoje em dia. Por exemplo, não se trata apenas do cliente avaliando os projetos submetidos, mas de um júri composto por representantes do cliente e também especialistas externos (independentes), preferencialmente com perspectivas e experiências distintas. Dessa forma, a especificidade dos concursos de arquitetura, quando comparados com outras formas de seleção pública, reside no processo decisório, caracterizado por um julgamento não determinístico, em oposição aos julgamentos objetivos com critérios quantitativos e predefinidos, dos outros sistemas. Sobre essa diferença, é importante apresentar mais algumas considerações: acreditamos que o processo de decisão é a questão central, que terá reflexos nas discussões sobre transparência, sobre a gestão de projetos em momentos de transição econômica e política e sobre a demanda histórica por qualidade do ambiente construído, assim como pelo discurso democrático, se reconhecermos que a arquitetura é sempre um tema de interesse político.

A seguir, os concursos e a licitação tradicional serão tratados sob uma perspectiva teórica mais ampla, buscando referências em debates e estudos sobre planejamento e sistemas organizacionais. O Quadro 2 apresenta uma visão geral sobre procedimentos de tomadas de decisão, a partir dos quais podemos tentar enquadrar os concursos e a licitação-padrão, no que se refere aos processos de decisão, produtos, racionalidades e os meios de resolução de diferentes tipos de problema. Como se verificará, a opção por um ou outro processo de seleção irá determinar, gradualmente, as características e limitações do projeto que se pretende executar.

Quadro 2 – Visão geral sobre as dimensões de um problema no planejamento e nos processos de tomada de decisão.

AUTOR	PERSPECTIVA	RESULTADO PREDEFINIDO		RESULTADO INDEFINIDO
Hillier	Relação entre o enfoque sobre o problema e o resultado obtido	1. Enfoque burocrático	2. Enfoque flexível, com relativo espaço para inovação	3. Enfoque pre-definido, permite escolha racional
Rittel and Webber	Relação entre problema e objetivo	Problema de fácil resolução		Problema de difícil resolução
Simon	Foco	No resultado		No processo
	Racionalidades	Definidas		Processuais
Kant	Relação entre meio e fim	Não há relação		Relação crucial
	Julgamento	Determinístico		Reflexivo
Weick	Estrutura organizacional	Rígida		Flexível
	Formas de obtenção do conhecimento	De forma categórica		Com base na percepção
	Atitude	Predefinição		Imaginação

Hillier (2007) explica que (1) quando os objetivos e os resultados são "conhecidos" ou previsíveis, o planejamento se limita a um enfoque burocrático e à administração de programas e regras; (2) quando os resultados são predefinidos, mas os meios para a sua obtenção são flexíveis, há certo espaço para inovação; (3) quando os processos de planejamento são previamente especificados mas os resultados são abertos, o processo permite uma espécie de escolha coletiva racional, apesar da dificuldade de se definir antecipadamente um resultado ideal. Além disso, Rittel e Webber (1973, 1984) apresentam duas classes de problemas: "inofensivos" (de fácil resolução); e "perversos" (de difícil resolução). Os problemas de fácil resolução são definidos por situações em que os objetivos são conhecidos e sobre os quais há concordância; os problemas de difícil resolução são situações em que não há concordância sobre o que deve ser feito e por quê. A busca por projetos de qualidade em concursos pode ser classificada como um problema de difícil resolução, e pode se enquadrar nas categorias (2) e (3), indicadas por Hillier. Já a licitação-padrão costuma lidar com os problemas como situações simples, de fácil resolução, e poderia ser classificada na categoria (1), sugerida por Hillier. Outro aspecto discutido por

Simon (1976) é que o comportamento é "essencialmente racional" quando responde a um objetivo definido e um sistema bem delimitado. No "paradigma da racionalidade processual", proposto por Simon, há um processo de avaliação sequencial, no qual a deliberação precede a escolha. Kant, em sua "terceira crítica" (1999), permite outro ponto de referência: se o julgamento ocorre de certa forma em um processo de antecipação (como no caso de licitações com editais bem restritos), isto é, se a avaliação segue uma regra dedutível e aplicável de forma mecânica, podemos falar de um julgamento determinístico. Reciprocamente, no caso de julgamento reflexivo, a relação entre o processo de julgamento e o produto (o projeto) se torna crucial, uma vez que é a partir dessa relação que o objeto é definido (CHUPIN, 2010). Da mesma forma, Weick (2006) pode ser considerado nesta lista de conceitos: ele sugere que estruturas organizacionais rígidas lidam com "predefinições", isto é, formas de conhecimento predefinidas (que podemos associar às licitações tradicionais), enquanto formas de organização mais flexíveis estão mais relacionadas à "imaginação" e à habilidade de produção de conhecimento.

Diante desse panorama de reflexões teóricas, os concursos de arquitetura podem ser interpretados como um caso de julgamento "reflexivo", em que o processo (meio) e o objeto final estão inter-relacionados, no sentido que o objeto final depende do processo de julgamento. Nesse sentido, o critério final de decisão evolui com o processo de avaliação dos projetos submetidos. Se considerarmos os problemas urbanos como problemas de difícil resolução, ou problemas abertos, poderíamos dizer que o desdobramento de trajetórias e situações relacionadas à procura do júri pelo melhor projeto pode ser visto como um conjunto de pontos críticos dispersos em um espaço de possibilidades, formado pelas propostas concorrentes (VAN WEZEMAEL, 2010). Nesse caso, os projetos estão mais relacionados à imaginação e à percepção sugeridas por Weick, do que aos enfoques determinísticos e burocráticos (conforme Quadro 2).

Outro aspecto que precisa ser considerado e que é relacionado ao processo de tomada de decisão, é a capacidade dos concursos em lidar com a novidade, a surpresa e aspectos que não podem ser antecipados ou previstos e que portanto não caberiam em uma lista de critérios e condições de uma licitação tradicional. A produção de conhecimento em um júri depende do processo, do desdobramento de acontecimentos, do confronto, do convívio e das ações de pessoas com diferentes experiências e perfis. A produção de conhecimento durante um concurso é uma estratégia necessária para lidar com a complexidade (SILBERBERGER, 2010). O processo de julgamento pode ser visto como uma experiência ex-

ploratória, um processo aberto, em construção (KREINER, 2008; CHUPIN, 2010; SILBERBERGER, 2010; VAN WEZEMAEL, 2011). O julgamento em um concurso de arquitetura não é um processo linear. Na verdade, trata-se de uma dinâmica criativa (VAN WEZEMAEL, 2008b), que permite um círculo virtuoso de iterações (MARCH; SIMON, 1993) e ajustes mútuos (MINTZBERG, 1979). Em outras palavras, trata-se de um processo que permite a reflexão sobre um problema a partir de diferentes perspectivas ao mesmo tempo, por diferentes grupos de pessoas, nas diversas etapas de um concurso de arquitetura, o que permite uma percepção e assimilação gradual do problema, além de "produzir conhecimento" e "agregar valor" (DRUCKER, 1993).

Dessa reflexão podemos concluir que, em razão do formato aberto, do processo reflexivo com poucas predefinições e pelo caráter público, os concursos têm a capacidade não apenas de gerar ideias e propostas criativas, como também trazem o benefício adicional de permitir a difusão, à comunidade, das intenções e implicações de um projeto público, transformando uma meta de construção em um discurso público. De fato, o processo do concurso pode ser visto como uma oportunidade democrática, uma vez que oferece uma rica variedade de alternativas para determinado problema, por meio de um processo de julgamento, que tem como objetivo selecionar o projeto vencedor de forma transparente.

Vimos, enfim, que a análise comparativa entre os concursos e a licitação tradicional é um passo fundamental para identificar as características essenciais de cada modalidade. Considerando a rica tradição dos concursos como meios de organização da gestão das obras públicas, partimos agora para uma reflexão sobre as possibilidades de combinação entre esses procedimentos de seleção, aspecto de extrema relevância para a atual conjuntura de mercado e de gestão de obras. Iniciaremos essa reflexão a partir de algumas experiências e eventos recentes, em um dos países que se destacam pela tradição dos concursos de arquitetura: a Suíça.

5 O surgimento dos sistemas híbridos de seleção de projetos

Na Suíça os concursos de arquitetura são instrumentos largamente utilizados pela administração pública (cerca de duzentos a cada ano) e têm uma longa história de eventos (VAN WEZEMAEL et al., 2011b). A Associação de Arquitetos e Engenheiros da Suíça (SIA) foi a responsável

pela definição das normas dos concursos, pela primeira vez, em 1877. Atualmente, uma versão atualizada dessa norma ainda está em vigor. No entanto, é importante destacar que o concurso não é uma modalidade obrigatória nesse país, nem as normas têm força de lei. Ao contrário, apesar de duas leis federais terem definido as diretrizes gerais para as contratações públicas desde 1996, os concursos de arquitetura não foram enquadrados na legislação (DUBEY, 2005: 19), e o cumprimento do regulamento 142 da SIA não é uma obrigação legal.

O panorama de leis e regulamentos na Suíça (como em diversos outros países) tem sofrido mudanças, em virtude da necessidade de promover ações transnacionais, internacionais ou supranacionais, conduzidas por instituições como a OMC ou, no caso Europeu, do Mercado Comum Europeu, ou União Europeia. A Directiva 2004/18/CE trata dos procedimentos de contratação pública para os estados membros da UE e afeta a administração pública da Suíça em virtude de acordos bilaterais. O mesmo se aplica aos concursos de arquitetura. No entanto, como destaca Dubey (2005), o potencial dos concursos de arquitetura como procedimento de contratação pública não tem sido devidamente explorado e tem sido pouco regulado ou normatizado. Em seu lugar, observa-se que os sistemas híbridos têm sido os procedimentos mais utilizados, especialmente para grandes projetos e contratos. Nomes de destaque do mercado de construção e projetos na Suíça têm argumentado que tais sistemas híbridos podem ser importantes para atender a complexidade das demandas contemporâneas, explorando o verdadeiro potencial dos concursos, "a fim de lidar adequadamente com os desafios urbanos atuais" (chefe de obras públicas, distrito da Basileia, Suíça). Essas situações incluem, por exemplo, edificar em estruturas urbanas já ocupadas, lidar com tipologias cada vez mais complexas de edifícios, organizar projetos que permeiam os domínios público e privado, assim como o desafio de captação de recursos em diversas fontes, em situações que escapam à regulamentação.

Etapas do processo de contratação pública

A fim de entender melhor como os procedimentos híbridos têm afetado a produção da arquitetura, apresentamos a seguir um estudo de caso, sob a ótica de três etapas do processo, em que há tomadas de decisão: definição do programa; apresentação dos projetos; avaliação dos projetos.

Primeira etapa: definição do programa

A definição do problema é o primeiro passo para se encontrar a solução desejada. O programa reúne exigências, desejos e opiniões de forma sistematizada. A redação do programa é uma etapa em que decisões são tomadas e que já orientam ou restringem um universo de soluções para o problema que ora se estabelece (KREINER, 2006; 2007a; 2007b; SILBERBERGER, 2011). Se as diversas formas de contratação pública podem ser interpretadas à luz dos conceitos sugeridos nos Quadros 1 e 2, como poderíamos situar, nessa conceituação, a elaboração do programa? Para sermos mais precisos:

- Existe alguma forma específica por meio da qual, em cada procedimento de seleção, a exigência da qualidade do projeto possa ser devidamente apresentada?
- De que forma as diferentes dimensões de problemas complexos são inseridas nos programas?

Segunda etapa: apresentação dos projetos

A segunda etapa inicia quando o programa é disponibilizado aos concorrentes. O programa define o problema projetual a ser resolvido, traduzindo dados, discussões, questões e desejos para uma linguagem profissional. Trata-se de um veículo que tem como objetivo transferir as deliberações da primeira fase (programa) para os escritórios ou profissionais concorrentes. Nesse ponto, é importante ter em mente que não existe comunicação sem transformação (LATOUR, 2005). A fim de assimilar o problema projetual que se apresenta no programa, são produzidos croquis, desenhos e modelos, que são continuamente avaliados e testados nos escritórios concorrentes. Esse exercício permite experimentação, comparação e avaliação dos limites, no processo de desenvolvimento do projeto. Mas:

- Será que as definições em um programa de concurso apresentam grau de liberdade maior do que em uma licitação tradicional?

Terceira etapa: a avaliação dos projetos pelo júri

Esta é a fase em que as decisões finais são tomadas. Observando-se processos de decisão de júris em concursos de arquitetura, conclui-se que a solidez do julgamento (e em grande parte, a solidez de todo o concurso) depende, de forma significante, da heterogeneidade de perspectivas dos membros do júri e, portanto, da diversidade de conhecimento

(IBERT, 2007; VAN WEZEMAEL, 2008; SILBERBERGER, 2010). Como explicam Gilbert e Jormakka (2005), é uma prática comum a formação de júris compostos por profissionais que representam um certo espectro de perspectivas, interesses e tendências. Nessas situações, a avaliação de um projeto de arquitetura pode ser objeto de consensos, dissensos ou de reavaliações, ao longo de todo o processo de julgamento. Mesmo algumas avaliações que parecem estabilizadas e consolidadas podem ser revistas por novas discussões e opiniões (SILBERBERGER, 2010; VAN WEZEMAEL, 2011a). Ao contrário de um processo de escolha racional, a avaliação do júri em um concurso de arquitetura – como explicamos – é um processo de construção de sentidos e conhecimento, em um ambiente de aprendizagem. Com base nessas reflexões, propomos algumas questões:

- Como uma licitação-padrão pode garantir a seleção do melhor projeto?
- Quais exercícios de racionalidade e quais atitudes estão envolvidas nesse processo de julgamento? (ver Quadro 2)
- Qual o impacto das diferentes modalidades de seleção pública e das diferentes racionalidades e atitudes sobre o projeto resultante e sobre a qualidade da arquitetura?

Na seção seguinte, tomando como exemplos os concursos para o Novo Museu da Acrópole (New Acropolis Museum) em Atenas, na Grécia, abordaremos o processo de hibridização dos concursos e sua influência na seleção do melhor projeto e sobre a qualidade da arquitetura e do espaço público. Para isso, analisamos a formulação do programa e as diversas lógicas e atitudes envolvidas nos processos decisórios.

6 Evolução dos procedimentos de contratação – novo museu da acrópole – Grécia

A sequência de quatro concursos promovidos para o Novo Museu da Acrópole (NMA), em Atenas, na Grécia, permite algumas reflexões sobre o concurso enquanto modalidade de contratação pública e sobre as mudanças e desafios que ocorreram na última década sobre os concursos, como instrumentos de promoção da qualidade. Enfatizamos, nesta análise, a complexidade cada vez maior das instituições e dos procedimentos de contratação neste início de século e discutimos, em especial, o processo de hibridização dos concursos que, segundo nosso argumento, resulta da natureza dos problemas urbanos contemporâneos. O projeto do NMA é resultado de trinta anos de esforços (e frustrações), que in-

cluem dois concursos nacionais (1976, 1979) e dois internacionais (1989, 2000). Esse longo processo está diretamente relacionado a pelo menos dois fenômenos: os desafios e a complexidade do desenvolvimento urbano na Grécia e as transformações nas relações entre o sistema de contratação pública e o campo profissional do projeto arquitetônico. A evolução do sistema e dos regulamentos da União Europeia permitiu e ao mesmo tempo afetou diretamente a execução do museu, finalmente construído e aberto ao público em 2009. As diversas modalidades de contratação envolvidas ao longo de todo o processo de criação do NMA deixam claro que a forma como o problema é interpretado, assim como a qualidade da arquitetura pública resultante são uma consequência direta de cada sistema ou procedimento adotado. Neste artigo, abordaremos o terceiro (1989) e o quarto (2000) processos de contratação, uma vez que marcam a transição das regras nacionais (aplicadas aos primeiros procedimentos) para as regras internacionais e, finalmente, para o formato híbrido[39]. Nesses dois procedimentos, foram confrontadas demandas locais com algumas preocupações internacionais (como a questão do patrimônio e regras para garantir a transparência do processo).

Terceiro procedimento (1976): concurso internacional

Em 1989 o ministro da Cultura da Grécia lançou o terceiro concurso para o NMA, de abrangência internacional, em duas etapas, de acordo com as regras da UIA (União Internacional de Arquitetos) e da Unesco. A opção por esse formato resultou de complexidades políticas e culturais que emergiam em função do apelo internacional da Acrópole, enquanto símbolo cultural, e negociações políticas (nacionais e internacionais) que tinham como objetivo o retorno de parte das esculturas do Partenon para o novo museu[40]. Em 1981 a Grécia ingressou na União Europeia e em 1987 iniciou-se a trajetória de formação de um mercado comum, com a formulação do Ato Único Europeu. Esses eventos, em conjunto, marcaram a vinculação da arquitetura pública produzida na Grécia ao mercado europeu, assim como ao mercado global, aspectos que influenciaram na formatação do terceiro concurso. Nesse mesmo período, talvez por coincidência, o então ministro da Cultura iniciou uma campanha de promoção da "cultura grega" no país e no exterior e, por essa razão,

39 Os dois primeiros concursos, de 1976 e 1979, foram realizados em uma etapa, de acordo com o regulamento nacional. A iniciativa do primeiro concurso foi do Ministério da Cultura da Grécia. Apesar de terem sido conferidas premiações de segundo lugar (1976) e terceiro lugar (1979), nenhum projeto foi contratado.

40 Parte das esculturas está, até o presente (abril, 2012), no British Museum (Museu Britânico).

priorizou o projeto do NMA, assim como programas de conservação dos monumentos da Acrópole e a reunificação das esculturas do Partenon que se encontravam em exposição do British Museum[41]. Além disso, esperava-se que a promoção da cultura grega antiga e da identidade nacional trouxesse benefícios para o desenvolvimento financeiro, político e para a prosperidade econômica do país. O concurso internacional seria, então, o veículo para que fosse estabelecido esse debate.

Argumentamos que a escolha da UIA e da Unesco como referências para o concurso de 1989, com um formato em duas etapas e de ideias, está diretamente relacionada a decisões políticas estratégicas, que tinham como objetivo vincular a iniciativa ao retorno das esculturas do Partenon à construção do novo museu. A capacidade de um concurso, de transformar um problema de construção em um discurso público e também político, se confirmou: arquitetos de 26 países participaram do evento (ATENAS..., 1991), discutiram o problema e apresentaram soluções. Os arquitetos participantes, de acordo com o programa, deveriam propor soluções de organização e implantação do edifício do novo museu para um dos três terrenos selecionados (ou até mesmo para os três: Makrigianni, Koili e Dionissos) e deveriam propor os ajustes necessários de fluxos, acessos, áreas de estacionamento, além da organização espacial e a forma da edificação do museu. Os participantes deveriam, portanto, estudar a relação entre o museu e todo o entorno.

Em 1990 o júri do terceiro concurso anunciou o vencedor: o projeto de Nicoletti e Passarelli. O projeto vencedor pode ser interpretado como uma "forma geológica", implantado na área Makrigianni, relacionando o perfil rochoso do monte da Acrópole à textura urbana do local. De acordo com o relatório do júri, o projeto de Nicoletti e Passarelli foi considerado uma solução apropriada, uma vez que hierarquizava o novo museu em torno das principais questões e restrições que integraram o programa do concurso (estabelecia relações entre o edifício e os contextos histórico, arqueológico e urbano e propunha a galeria Partenon, que criava uma conexão visual entre os espaços de exposição e a Acrópole, destacando mais uma vez a questão da repatriação das esculturas). Nicoletti e Passarelli traduziram no projeto as principais preocupações políticas e culturais estabelecidas no concurso, convertendo-as em soluções arquitetônicas, além de introduzir novos e inovadores elementos arquitetônicos (ATENAS..., 1990, p. 16). Outra questão

41 A primeira requisição oficial para o retorno das esculturas para a Grécia foi apresentada via Unesco em 1984 (FOUSEKI, 2006).

apresentada no programa referia-se ao compromisso político, elemento essencial para a viabilização e construção de um projeto com a importância e a complexidade do NMA. A seleção de um projeto vencedor seria apenas o primeiro passo de um caminho difícil, até a realização do projeto. O programa definia que o Ministério da Cultura da Grécia assinaria o contrato com os vencedores em dois anos, mas o contexto urbano e o panorama político e financeiro provocaram mudanças[42], que surgiriam com o desenvolvimento do projeto.

Apesar do arrojo e da inovação do conceito arquitetônico proposto por Nicoletti e Passarelli, o projeto sofreu resistências (KONTARATOS, 1992). Houve várias críticas, que apontavam limitações do projeto, mas a maioria das opiniões considerava que tais limitações eram muito mais o resultado de falhas no processo. Primeiro, a área Makrigianni foi considerada por muitos como inapropriada para a implantação do novo museu. Segundo, a avaliação foi considerada superficial, especialmente na primeira etapa do concurso, na qual o júri, em oito horas, avaliou 426 (!!!) projetos. Terceiro: a segunda etapa do concurso (quando os finalistas já haviam sido selecionados) foi considerada fraca enquanto procedimento, por não ter permitido um desenvolvimento e um refinamento maior das ideias apresentadas na primeira fase. Finalmente, as questões da transparência e do anonimato, aspectos cruciais do formato adotado, não foram devidamente garantidas até o final do processo. Membros do júri foram acusados de dar preferência a interesses corporativos locais, em detrimento do interesse geral do concurso (KONTARATOS, 1992, p. 79, tradução nossa). As deficiências do procedimento teriam favorecido o projeto de Nicoletti-Passarelli, pois este ignorava relações que deveriam ter sido observadas, para que sua construção se tornasse viável. Houve questionamentos relacionados ao contrato e ao cronograma de execução da obra, assim como problemas urbanos relacionados à área Makrigianni. Essas incertezas levaram a Câmara de Arquitetos da Grécia (Sadas) a formalizar denúncia junto à Suprema Corte, com o argumento de que o concurso era ilegal e deveria ser considerado inválido, apesar do contrato entre Nicoletti e Passarelli e o Ministério da Cultura ter sido assinado em 1992 (PANGALOS; MENDONI, 2009). Quatro anos depois a Suprema

42 O projeto do MNA evoluiu e sofreu mudanças ao longo dos dez anos que separaram o terceiro e o quarto concurso. Uma mudança importante relacionada a dificuldades e exigências técnicas referia-se às escavações de ruínas na área do Makrigianni, realizadas em 1996. Apesar de o Comitê Central de Arqueologia (KAS) ter assegurado, em 1989, que não havia descobertas e ruínas de valor naquela área (Hellenic Parliament, 1999), as novas descobertas impediram o desenvolvimento do projeto. O KAS, em 1999, permitiu a relocação de parte das ruínas descobertas e concordou que o resto das ruínas existentes poderia acomodar as fundações do MNA.

Corte julgou o terceiro concurso ilegal e invalidou o procedimento em virtude de questões técnicas e procedimentais, atendendo à solicitação da Câmara de Arquitetos da Grécia.

Além disso, conforme mencionado, ruínas consideradas importantes foram descobertas na área Makrigianni, enquanto o processo estava sendo julgado. As ruínas abrangiam quase metade da superfície onde o museu deveria ser construído. Apesar de o Comitê Arqueológico ter concordado que seria possível a construção do NMA naquela área, o contrato com os arquitetos foi cancelado pelo Ministério da Cultura em 1999. Apesar de todas essas falhas, o Ministério da Cultura e a administração pública da Grécia ainda precisavam cumprir o compromisso de construção do novo museu, especialmente considerando a pressão sobre a preparação da Grécia para os Jogos Olímpicos de 2004. Consequentemente, foi promovido o quarto concurso em 2000. A seguir, mapearemos algumas mudanças ocorridas entre o terceiro e o quarto concurso, que levaram à estabilização do processo por meio da hibridização do procedimento de contratação do novo projeto.

Quarto procedimento: solução híbrida

A estrutura para o novo (quarto) formato de contratação seguiu a Directiva Europeia 92/50/CEE, assim como a legislação grega relacionada à gestão pública de contratos e, portanto, o quarto concurso foi realizado em duas etapas. A primeira etapa seguiu todas as exigências e procedimentos de uma licitação-padrão (capítulos 1, 2 e 3 da Directiva Europeia 92/50/CEE; DETAIL..., 2000), selecionando as equipes habilitadas de acordo com diplomas e certificados, experiência profissional, atestados financeiros e contábeis (art. 29 da Directiva Europeia 92/50/CEE), trabalhos realizados, estrutura da equipe (tanto no que se refere à especialidade técnica quanto à organização), assim como atestados de qualidade organizacional (art. 32 2.f da Directiva Europeia 92/50/CEE)[43]. Além disso, o regulamento do novo processo de seleção definia explicitamente que a decisão final (na segunda etapa) deveria ser pela "proposta economicamente mais vantajosa", nos termos da legislação europeia (DETAIL..., 2000).

43 Dois comitês foram responsáveis pela seleção dos candidatos/equipes concorrentes, de acordo com as exigências da primeira fase: o Comitê de Procedimentos Formais, que verificou o atendimento aos critérios formais de habilitação (diplomas e certificados, nível técnico profissional, atestados financeiros, contábeis, etc.) e o Comitê de Avaliação, que avaliou as credenciais dos profissionais (biografia dos integrantes das equipes, trabalhos realizados, estrutura da equipe, etc.), de acordo com a Directiva Europeia 92/50/CEE e o artigo 27 da legislação grega.

A segunda etapa do processo foi um concurso restrito: as equipes selecionadas na primeira etapa foram submetidas a um regulamento específico e detalhado. Além disso, essa fase foi caracterizada por uma dialética, envolvendo não apenas a avaliação do júri, mas também uma pré-classificação das propostas de acordo com critérios preestabelecidos – a partir de uma tabela final de "verificação dos dados econômicos", as propostas foram classificadas e foi selecionada aquela considerada mais vantajosa.

É nesse aspecto que o quarto procedimento ficou caracterizado por um novo tipo de relação com o Ministério da Cultura, que criou um formato de parceria público-privada (PPP), a fim de gerenciar o processo que levaria até a execução do NMA[44]. A Organização para a Construção do Novo Museu da Acrópole (OANMA), uma organização privada criada especificamente para esse fim, exerceria o papel de mediadora, o que permitiria maior flexibilidade nos procedimentos e a desejada continuidade, desde o início do processo de seleção do quarto procedimento em 2000 até a execução da obra, que foi finalizada em 2009. A OANMA, portanto, foi a instituição responsável pela condução de todo o procedimento.

A primeira e a segunda parte do regulamento do processo de seleção de 2000 deixavam claro que aquele novo processo de seleção (o quarto procedimento) estava interessado não apenas no projeto, mas em uma cooperação contínua que levasse até a execução do NMA. Desde o início a OANMA foi definida como supervisora de todo o processo e a área Makrigianni foi determinada como o local de implantação do novo museu. Ficaram estabelecidas também as necessárias complexidade e multidisciplinaridade da equipe que deveria ser contratada para desenvolver o projeto. Além disso, a definição do regulamento ao qual o procedimento estaria vinculado (EU EEC 1992) permitiu o enfoque financeiro do processo de seleção (HELLENIC PARLIAMENT, 1999). Essas mudanças nos procedimentos políticos e administrativos tiveram interferência direta no regulamento e na própria formatação do procedimento de seleção. Os critérios de seleção, descritos de forma detalhada em treze páginas das dezenove do regulamento da primeira etapa, definiram o procedimento de seleção das equipes, e resultaram em colaborações entre instituições gregas e estrangeiras, incluindo grandes empresas de engenharia e renomados arquitetos (TSCHUMI, 2010; Isozaki, Libeskind, etc.). O regulamento, da forma que foi elaborado, permitiu

44 A Organização para a Construção do Novo Museu da Acrópole (OANMA) era uma entidade privada, supervisionada pelo Ministério de Cultura da Grécia.

a formação de equipes complexas e heterogêneas, com especialidades diversas e extensa experiência em projetos de relevância.

A primeira parte do regulamento e do programa foi divulgada para todas as equipes concorrentes, enquanto a segunda parte foi limitada apenas às equipes selecionadas para a fase final. A documentação incluía livretos, mapas e apêndices, que apresentavam especificidades arquitetônicas, arqueológicas, técnicas, financeiras, entre outras questões relacionadas à elaboração do projeto do NMA, assim como questões relacionadas à construção. A segunda parte da documentação relacionava as questões arquitetônicas em torno de preocupações políticas e culturais, e as referências arquitetônicas obtidas no terceiro concurso.

Esse quarto procedimento de seleção incluiu a demanda por uma área de exposições de alto nível de qualidade para as esculturas do Partenon e deveria fazer utilização de iluminação natural. A área de exposição principal deveria ainda apresentar uma relação visual com a Acrópole. Além disso, os espaços arqueológicos do museu deveriam ser organizados em torno da principal área de exposição e das esculturas do Partenon. Tais condicionantes foram hierarquizados no programa e pontuados em tabelas, para fins de avaliação das soluções projetuais dos concorrentes: por exemplo, a relação com o Partenon e a locação das fundações era um item de alta avaliação e prioridade. Já a questão do entorno urbano foi considerada de média importância. A segunda parte do programa abordava o conjunto da área de intervenção e a necessidade de um desenvolvimento amplo, que permitisse alcançar os altos padrões de qualidade para o novo museu.

A concepção e a condução do processo de seleção não se limitaram à realização do concurso e à identificação e contratação de um vencedor. Na verdade, o programa e o regulamento foram além, incluindo o planejamento de cada etapa, do projeto (estudos iniciais, desenvolvimento, projeto executivo) até a execução do edifício. Além disso, houve um processo de contratação específico referente à gestão financeira do empreendimento.

Enfim, pode-se dizer que o quarto procedimento de contratação tinha como objetivo obter um projeto que incluísse a hierarquização e a organização dos espaços do museu, considerando questões arqueológicas, museológicas e prioridades políticas.

A equipe vencedora, coordenada pelos arquitetos Tschumi e Photiades, apresentou uma proposta baseada nas ruínas arqueológicas: as ruínas na área Makrigianni foram a base do conceito arquitetônico e definiram também os princípios técnicos da construção. A estrutura do

museu, assim como a localização das fundações no sítio arqueológico Makrigianni orientaram as soluções arquitetônicas, a distribuição funcional e a lógica de execução do projeto. De acordo com Tschumi (2009), trabalhar em conjunto com os arqueólogos foi fundamental para o desenvolvimento do projeto. Foram ponderadas informações presentes no programa do concurso, como as considerações sobre as ruínas do sítio arqueológico Makrigianni e outras ausentes, como a repatriação das esculturas do Parthenon (ver também PAISIOU, 2011).

Concluindo a análise sobre o quarto procedimento de contratação, consideramos que desta vez houve uma base sólida e bem fundamentada de informações, que permitiu a seleção e o desenvolvimento do projeto do novo museu. Por se tratar de uma instituição privada sob a supervisão do Ministério da Cultura, a OANMA pode atuar como mediadora no gerenciamento das diversas questões políticas, arqueológicas, museológicas e arquitetônicas. A OANMA atuou na supervisão constante de todo o processo e na definição das exigências programáticas do concurso, além da coordenação dos comitês de avaliação das propostas. Dessa forma, foi possível assegurar a devida seleção das equipes e dos respectivos projetos, em função das demandas e especificidades do novo museu, não apenas no que se refere ao projeto arquitetônico, mas também em relação à sua implantação, às questões financeiras e aos critérios políticos, museológicos e arqueológicos.

7 Considerações finais: qualidade urbana e as novas formas de contratação e gestão de obras públicas

Neste artigo argumentamos que existe uma relação histórica entre a demanda por qualidade urbana e a discussão de formas apropriadas de organização dos contratos e da gestão de obras públicas, em especial nos períodos de desenvolvimento ou de retomada de crescimento de um país. Esses períodos são caracterizados por um duplo desafio: (1) diante da fragilidade das instituições, a demanda por transparência leva à adoção de padrões internacionais de gestão (como as regras da Organização Mundial do Comércio – OMC); (2) o desenvolvimento urbano é afetado pelo desenvolvimento econômico e pela presença dos recursos e investimentos da iniciativa privada, necessários para a viabilização de projetos. O nível de qualidade obtido nesses períodos de desenvolvimento econômico e urbano irá determinar o perfil e a trajetória de muitas cidades, o que

reforça a necessidade de participação da sociedade nas discussões sobre os projetos em andamento, além da transparência da gestão pública.

O Brasil, atualmente, está diante desses mesmos desafios, o que é reforçado pela crise econômica na Europa, associada aos investimentos necessários para os dois grandes eventos esportivos internacionais que serão realizados no país. Nesse contexto, o que recomendamos para o país é a realização de experiências com procedimentos adaptados (híbridos), que permitam a eficiência, a transparência e a solidez do processo, e que sejam abertos o suficiente para permitir a criatividade das soluções projetuais, assim como a participação coletiva (por meio da difusão de informações e debates). No entanto, não é necessário reinventar a roda, em exercícios de tentativas e erros: há lições que podem ser tiradas da Europa, por exemplo, onde há bastante experiência em contratações e regulamentações. O estudo de caso do Novo Museu da Acrópole ilustra alguns desafios e possíveis formas de lidar com essas situações: um sistema de financiamento transparente e uma empresa privada para gerenciar todo o processo, combinados com elementos típicos de um concurso, permitindo que ao final seja feita escolha por meio do projeto e por critérios não determinísticos. O ponto crucial no caso do Novo Museu da Acrópole refere-se ao fato de que os aspectos arquitetônicos nem sempre foram devidamente considerados entre os critérios estabelecidos no processo de seleção. A definição do projeto em termos de qualidade arquitetônica e das respectivas implicações urbanas ocorreu especialmente no terceiro concurso, com a participação de diversos atores, da política, da arquitetura, da arqueologia e de outras disciplinas relacionadas. No entanto, a falta de um poder regulador, assim como a falta de experiência no gerenciamento desse tipo de projeto fizeram com que o projeto vencedor do terceiro concurso se limitasse a uma peça de arquitetura virtual, sem viabilidade construtiva. Nesse sentido, o caso do Novo Museu da Acrópole indica que os processos de contratação precisam ser híbridos e devem encontrar o equilíbrio entre as tensões locais associadas à transparência e à qualidade do procedimento de seleção de um lado, e a necessária abertura e exploração criativa por meio do projeto, do outro.

Referências

ATENAS. Ministry of Culture. *The New Acropolis Museum*. Athens: Ministry of Culture/Directorate of Museum Studies, 1991.

ATENAS. Ministry of Culture. Jury report of the international competition for NAM: minutes phase A. Athens: Ministry of Culture, 1990.

BENERJEE, T.; LOUKAITOU-SIDERIS, A. Competition as a design method: an inquiry. *Journal of Architectural and Planning Research*, v. 7, n. 2, p. 114-131, 1990.

BERGDOLL, B. Competing in the academy and the marketplace: European architecture competitions, 1401-1927. In: LIPSTADT, H. (ed.). The experimental tradition. New York: Princeton Architectural Press, 1989. p. 21-51.

CHUPIN, J. P. *Analogie et théorie en architecture*: de la vie, de la ville et de la conception, même. Genève: Infolio, 2010.

THE COMPETITION of the New Acropolis Museum. Athens: OANMA, 2001.

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Directiva 92/50/ CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=392l0050&lg=em>. Acesso em: 11 jul. 2013.

CROSTHWAITE, D. The global construction market: a cross-sectional analysis. *Construction Management and Economics*, n. 18, p. 619-627, 2000.

DETAIL call for the preselection of contributors for the architectural, engineering and electromechanical study of the New Acropolis Museum. Athens: OANMA, 2000.

DRUCKER, P. F. *Post-capitalist society*. Oxford: Butterworth Heinemann, 1993.

DUBEY, J. *Le concours en droit des marchés publics*: la passation des marchés de conception, en particulier d'architecture et d'ingénierie. Zurich: Schulthess, 2005.

FOUSEKI, K. Conflicting discourses on the construction of the New Acropolis Museum: past and present. Revue Européenne d'Histoire v. 13, n. 4, p. 533-548, 2006.

GILBERT, M.; JORMAKKA, K. The willing suspension of disbelief: about the irrationality of doing competitions. *UmBau*, a Journal for the Theory of Practice, n. 22, p. 67-78, 2005.

GOMES, V.; SILVA, M. Gomes da; LAMBERTS, R.; TAKAOKA, V., ILHA, M. Sangoi de Oliveira. *Sustainable building in Brazil*: a four-year review and update report prepared for SB08, Melbourne. 2008. Disponível em: <http://www.iisbe.org/sbconferences/Brazil_SB_Report_SB08.pdf> Acesso em: 24 jan. 2012.

HELLENIC PARLIAMENT. *Minutes of the session 15 Nov. 1999*. Disponível em: <http://www.hellenicparliament.gr/>. Acesso em: 7 mar. 2011.

HILLIER, J. *Stretching beyond the horizon*: a multiplanar theory of spatial planning and governance. Hampshire/Burlington: Ashgate, 2007.

IBERT, O. Towards a geography of knowledge-creation: the ambivalences between "knowledge as an object" and "knowing in practice". *Regional Studies*, v. 41, n. 1, p. 103-114, 2007.

KANT, I. *Die drei Kritiken*. Köln: Parkland Verlag, 1999.

KREINER, K. Architectural competition. 2006. Disponível em: <http://www.clibyg.com/dyn/files/knowledge_items/21-file/KK_Architectural_competitions.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2013.

_____. Constructing the client in architectural competition: an ethnographic study of revealed strategies, presented at the 23rd EGOS Colloquium. 2007a. Disponível em: <http://www.clibyg.com/dyn/files/knowledge_items/11-file/KK_constructing_the_client_egos_07.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2013.

_____. Strategic choices in unknowable worlds. preparing for success in architectural competitions. 2007b. Disponível em: <http://www.clibyg.com/dyn/files/knowledge_items/33-file/Kreiner.Strategic%20Choices%20in%20Unknowable%20Worlds.publish.pdf> Acesso em: 11 jul. 2013.

KONTARATOS, S. The unfortunate outcome of the competition and the responsibilities of both the ministry and jury. *Design+Art in Greece*, n. 23, p. 78-79, 1992.

LATOUR, B. Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.

MARCH, J. G. *Decisions and organizations*. Oxford: Blackwell, 1988.

_____. *The pursuit of organizational intelligence*. Oxford: Blackwell, 1999.

_____; SIMON, H. A. *Organizations*. Oxford: Blackwell, 1993.

MINTZBERG, H. The structuring of organization. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1979.

PAISIOU, S. Four performances for the New Acropolis Museum: when the politics of space enter the becoming of place. *Geographica Helvetica*, v. 66, n. 1, p. 33-41, 2011.

PANGALOS, T.; MENDONI, L. To chroniko tou neou mouseiou tis Akropolis. *Kathimerini*, 19 jul. 2009.

PARLAMENTO EUROPEU. Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. Jornal Oficial da União Europeia, 30 abr. 2004, p. 114. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:en:NOT

RITTEL, H. W. J., WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, n. 4, p. 155-169, 1973.

_____. Planning problems are wicked problems. In: CROSS, N. (ed.): Developments in design methodology. New York: J. Wiley, 1984.

SCHÖN, D. A. The reflective practitioner: How professionals think in action, Aldershot: Arena, 1995.

SILBERBERGER, J. Organizing the space of possibilities of an architectural competition. *Geographica Helvetica*, v. 66, n. 1, p. 5-12, 2011.

_____; VAN WEZEMAEL, J. E.; PAISIOU, S.; STREBEL, I. Spaces of knowledge creation: tracing "knowing-in-action" in jury based sense-making processes. *International Journal of Knowledge-Based Development*, v. 1, n. 4, 287-302, 2010.

SILVA, V. G. *Avaliação da sustentabilidade de edifícios de escritórios brasileiros*: diretrizes e base metodológica. 2003. 210 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola Politécnica da USP, São Paulo, 2003.

SIMON, H.A. From substantive to procedural rationality. In: _____. (ed.): *Models of bounded rationality*. Cambridge: MIT Press, 1976. v. 2.

SOBREIRA, F. Competitions: public strategies for architectural quality. *The Politics of Quality Management*, n. 5/6, p. 9-16, 2010.

STRONG, J. *Winning by design*: architectural competitions. Oxford: Butterworth-Architecture, 1996.

TSCHUMI, B. L'architecture: concepts et contexts aujourd'hui. Keynote address. [Bellevue, Genève]: Fond. Latsis Internationale, [2010]. 1 CD-ROM.

TSOUKAS, H. Representation, signification, improvisation: a three-dimensional view of organizational knowledge. In: CANARY, E. C.; MCPHEE, D. E. (ed.). Communication and organizational knowledge. London: Routledge, 2011. p. x-xix.

VAN WEZEMAEL, Joris E. Knowledge creation in urban development praxis. In: BAUM, S.; YIGITGANLAR, T. *Knowledge-based urban development*. Hershley, PA: Idea, 2008. p. 1-20.

_____. Modulation of singularities: a complexity approach to planning competitions. In: HILLIER, Jean; HEALEY, Patsy. *The Ashgate research companion to planning theory*. Burlington, VT: Ashgate Publ., 2010. p. 273-290.

_____; SILBERBERGER, J. M.; PAISIOU, S. Assessing "quality": the unfolding of the "Good", collective decision making in juries of urban design competitions. *Scandinavian Journal of Management*, v. 27, n. 1, p. 167-172, 2011a.

_____; _____; _____; FREY, P. "Mattering" the *res publica* : the architectural competitions for the Swiss Federal Post Offices in the late 19th century as a Foucauldian dispositive. *DisP*, v. 1, n. 184, p. 52-59, 2011b.

VOLKER, L. *Deciding about design quality*: value judgements and decision making in the selection of architects by public clients under European tendering regulations. Leiden: Sidestone Press, 2010.

WEICK, K. E. The role of imagination in the organizing of knowledge. *European Journal of Information Systems*, n. 15, p. 446-452, 2006.

_____. Managing the unexpected. In: MCDANIEL, R. R.; DRIEBE, D. (ed.): *Questions on working with the unexpected*. New York: Springer Verlag, 2005. p. 51-62.

_____. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

Concursos e qualidade da arquitetura na França

PATRICK CHOTTEAU

1 Introdução

A arquitetura francesa, no final dos anos 1970, estava há bastante tempo estigmatizada por uma síndrome: grande quantidade de modelos repetidos. De fato, a França herdava do pós-guerra um patrimônio resultante de conjuntos habitacionais em larga escala e equipamentos públicos, em especial os educacionais, todos realizados segundo a lógica de repetição de modelos, herança marcada – tanto no aspecto qualitativo quanto quantitativo – pela repetição de modelos tipológicos e por uma arquitetura funcional excessivamente econômica. Como consequência, a produção arquitetônica sofreu duramente pela falta de diversidade e de liberdade projetual, e talvez também de generosidade, em especial na falta de cuidado dos gestores públicos da época com questões relacionadas à qualidade de uso, conforto acústico, térmico e espacial. Tal particularidade francesa, de utilização e repetição de modelos, deve ser considerada, no contexto específico daquele período, como um grande esforço lançado pelo Estado no final da década de 1940, como parte de uma política determinada de reconstrução em massa, com o objetivo de suprir o *deficit* crônico por habitação e equipamentos públicos, logo após a Segunda Guerra Mundial. Era necessário, portanto, reconstruir rapidamente e da maneira mais eficaz possível, grandes quantidades de unidades habitacionais, de unidades escolares e de instalações industriais, sacrificando com frequência questões de detalhamento e de generosidade espacial.

Mas os efeitos perversos dessa construção em massa foram logo constatados, por não favorecer a pesquisa de inovações e não fazer distinção entre as diferentes regiões da metrópole, seus usos, culturas, paisagens e respectivas condições climáticas, do norte ao sul do país. Assim, os sucessivos governos, a partir dos anos 1970, iniciaram tentativas de correção desses métodos de produção até então centralizados, buscando novas formas de distribuição e de atendimento das demandas de concepção, a fim de garantir uma produção arquitetônica ao mesmo tempo humanista e diversificada.

A França tomava consciência, portanto, dos limites de uma organização excessivamente centralizada de produção da arquitetura pública; uma produção que espalhava sobre todo o território uma linguagem uniforme, monótona, sob o risco de se tornar entediante. Uma importante reflexão se iniciava, sobre as condições de emergência dessa qualidade arquitetônica tão desejada. Nesse sentido, a demanda e o projeto da arquitetura pública e sua exequibilidade seriam, logo em seguida, objeto de estudo e regulamentação. Nesse cenário, a produção da arquitetura pública passaria a ser dirigida por profissionais que detinham conhecimento e qualificação em arquitetura. Foi então criado um programa, pelo Estado, dedicado exclusivamente à qualidade arquitetônica, a fim de promover, na administração pública, as melhores condições institucionais para a emergência de tal produção e que teria a função de difundir novos métodos e de avaliar seus efeitos sobre a produção e o projeto da arquitetura pública. Emergia, naquele momento, uma nova cultura de contratos públicos de projetos, que estava associada à competência e à organização dos gestores, colocando em evidência novos procedimentos de contratação que permitiriam não apenas distribuir a demanda pública de uma nova forma, mas criar um processo que destacava a criatividade. A arquitetura francesa passava, portanto, por uma mudança decisiva. Entre os métodos propostos pela administração pública destacava-se o concurso, que era colocado em prova e se consolidava a cada nova experiência exitosa, até enfim ser regulamentado. A favor dos concursos de arquitetura se estabeleceu um intenso debate, inclusive em meio ao grande público, consolidando-se progressivamente o reconhecimento público pela arquitetura contemporânea. A cultura francesa, que cultivava uma preferência pelo patrimônio histórico, e dava pouca atenção à produção contemporânea, passava aos poucos – em especial graças aos concursos – a valorizar a criação arquitetônica de seu tempo, reconhecendo seu valor como patrimônio construído.

A iniciativa empreendedora do Ministério da Cultura e da Comunicação, responsável pela arquitetura pública, terá um papel importante na mudança de postura dos gestores públicos franceses. Diversos gestores públicos de grandes cidades, partilhando essa mesma preocupação pela qualidade, passaram a organizar concursos internacionais para os equipamentos públicos mais importantes.

Uma pequena revolução se colocava em marcha no início dos anos 1980, marcada em especial pela diversidade de vocabulário que se observava nas propostas apresentadas pelos arquitetos; estes que, em virtude dessas novas experiências, alcançariam rapidamente renome internacional.

A fim de valorizar o trabalho dos profissionais responsáveis pelos novos projetos, o ministério responsável pela arquitetura pública passou a organizar exposições dos projetos premiados nos concursos. Ao mesmo tempo, a cada dois anos, promovia um prêmio nacional de arquitetura, que buscava valorizar a produção dos melhores arquitetos.

Mesmo no setor privado observou-se que a qualidade arquitetônica das construções passou a ser mais valorizada, tanto pelos arquitetos quanto pelos gestores responsáveis pelas obras, o que demonstra o sucesso das iniciativas públicas nessa área. Um exemplo disso é a criação, nessa mesma época, por iniciativa da imprensa, de um prêmio nacional de arquitetura (*l'Equerre d'argent*), com destaque para as melhores obras construídas no país.

A arquitetura pública francesa começaria a se destacar no mundo inteiro e influenciaria décadas de produção de equipamentos públicos e de projetos habitacionais exemplares. Esses eventos mostram a importância e a influência da mudança de procedimentos de contratação no desenvolvimento e na qualidade do espaço construído na França. Os concursos de arquitetura, que se tornaram obrigatórios na administração pública, foram decisivos nesse processo de qualidade da arquitetura, pois destacaram a capacidade criativa dos arquitetos e permitiram alcançar a maturidade da produção arquitetônica no país. Ainda assim, mesmo com o reconhecimento dos franceses e das inegáveis melhorias sobre a qualidade de uso e o conforto das edificações, ainda seria necessário tempo até que a sociedade se reconciliasse com os arquitetos. Se por um lado, a partir daquele momento, a qualidade da arquitetura – em todos os sentidos – alcançava reconhecimento na esfera pública, por outro lado ainda era necessário convencer o grande público sobre a importância e o papel do arquiteto na iniciativa privada. Mas o grande trabalho de regulamentação das contratações de projetos e de produção

da arquitetura pública, iniciado nos anos 1970, definitivamente rendeu frutos. A profissão foi beneficiada, uma vez que a qualidade do projeto passou a ser priorizada nos contratos públicos. Os concursos e o novo sistema de gestão de contratos e obras públicas foram colocados à prova e se consolidaram. O que se observou, acima de tudo, foi a formação de uma gestão pública competente, que se destacou pela organização e pelos novos métodos de abordagem sobre os contratos públicos de projeto.

2 Inventar e compartilhar: todo um programa

O primeiro ato nesse processo de mudança das contratações públicas de projeto e na produção da arquitetura foi sem dúvida uma primeira lei, que definiu a arquitetura como objeto de interesse público, promulgada em 3 de janeiro de 1977. Essa lei, que definiu a arquitetura como expressão da cultura, obrigou os gestores públicos a confiarem seus projetos a arquitetos e teve como objetivo expresso a qualidade da arquitetura, das construções e sua inserção no ambiente construído. Essa lei de 1977 procurou regulamentar a arquitetura e a profissão do arquiteto. Nesse sentido, o papel do arquiteto, teria sua competência reconhecida pela lei e seria claramente definido e regulamentado. Nesse mesmo ano foram criados conselhos de arquitetura, urbanismo e meio ambiente, com a função orientar, sensibilizar e dar assistência ao público sobre temas relacionados às respectivas disciplinas. Em 1979 o Instituto Francês de Arquitetura foi criado, com o objetivo de promover a arquitetura, e em 1980 foi instituída uma premiação de Jovens Arquitetos, destinada à descoberta de novos talentos.

3 Inventar e compartilhar a qualidade: os objetivos de uma missão

Como apoio institucional para que a lei sobre a arquitetura fosse devidamente implementada, e com o objetivo de promover os seus princípios fundamentais, foi criada no mesmo ano (1977) a Missão Interministerial para a Qualidade da Construção Pública (MIQCP), por meio de decreto do presidente da República. Essa missão, sob a autoridade do ministro responsável pela arquitetura, tem como papel "favorecer a melhoria da qualidade da arquitetura das edificações destinadas às coletividades públicas". Encarregada de impulsionar e coordenar as experiências, e de promover a cultura arquitetônica, a MIQCP se empenha em atividades que visam sensibilizar os gestores e permitir a emergência da desejada qualidade arquitetônica. A missão se organiza de maneira a evidenciar,

conhecer e compreender o que pode caracterizar e promover a qualidade na arquitetura. Nesse sentido, irá difundir as modalidades preferenciais de contratos públicos de projetos (os concursos), a fim de garantir a melhor colaboração possível entre o arquiteto e o gestor público, destacando o projeto como fonte essencial para a qualidade do ambiente construído. O trabalho da MIQCP se divide entre a reflexão metodológica, a produção de textos destinados à gestão pública e, no cotidiano, a formação e assistência metodológica aos gestores públicos. A MIQCP procura difundir entre os gestores a cultura do profissionalismo, da responsabilidade e, em especial, uma cultura do projeto arquitetônico e urbanístico. A Missão contribui, dessa forma, para o destaque daqueles que prestam serviços intelectuais, como os arquitetos na produção de projetos, a fim de que tenham seus trabalhos reconhecidos e bem remunerados, considerando a importância e a responsabilidade desses profissionais para o sucesso dos empreendimentos, desde o momento em que o projeto é concebido até sua execução.

A MIQCP entra em cena logo no início do processo de mudança e de implementação da lei e contribui decisivamente para que a nova filosofia seja amplamente difundida, a fim de minimizar eventuais questionamentos ou problemas que pudessem decorrer dessa nova exigência de qualidade. A Missão contribui, particularmente, para definir as múltiplas características e especificidades do conceito genérico de qualidade, procurando mostrar as características intrínsecas que se esperam de um projeto, para que ele seja considerado "de qualidade"; ajuda a definir e a identificar os diversos atores do processo, seus papéis, competências e a definir o modelo organizacional necessário para os contratos públicos de projetos de arquitetura. A MIQCP define e expõe as competências que se esperam de um gestor responsável pela contratação de um projeto ou empreendimento, assim como suas obrigações e responsabilidades, a fim de alcançar o desejado sucesso. Dentre as diversas funções da MIQCP, destaca-se a de demonstrar a importância de um elemento fundamental para o desenvolvimento de toda a gestão de um empreendimento: o programa de necessidades. Esse elemento é considerado uma peça central de mediação entre o gestor e o autor do projeto e será um instrumento fundamental de julgamento e avaliação entre os gestores e as equipes responsáveis pelos projetos, desde a fase inicial até a entrega do objeto construído.

4 Inventar e compartilhar a qualidade: a necessidade de um programa

A MIQCP dedica atenção especial à elaboração do programa de necessidades, que é visto como um processo e um objeto essencial para o sucesso dos contratos públicos de projetos, desde sua concepção, passando pelo desenvolvimento e, inclusive, nas etapas posteriores. O conceito de programa ou programação, neste caso, deve ser entendido como um trabalho estratégico que tem como objetivo verificar e validar as demandas do "cliente" e sua exequibilidade, por um lado, e também um trabalho de dimensionamento (mais sobre o desempenho geral do objeto e menos sobre sua funcionalidade específica), de restrições de uso e que procura definir os objetivos esperados pelo objeto a ser concebido. O programa (enquanto produto e processo de elaboração) tem a função de sensibilizar a coletividade para a qual a obra será construída, sobre a missão – endossada ao gestor público – de definir as demandas e características do futuro equipamento público. É por isso que o programa é um convite para que se reflita sobre os diversos aspectos do futuro projeto ou empreendimento, a partir da discussão sobre as "necessidades", verificando a pertinência da obra, explorando alternativas, o impacto das opções possíveis e suas consequências sobre a economia geral do projeto. A definição das necessidades em um programa se configura, enfim, como um exercício de maiêutica estratégica, que levará a um projeto viável. A coletividade, uma vez decidida a favor do empreendimento, torna-se cogestora do projeto e define, por meio de seus representantes, o perfil geral, o dimensionamento, as relações funcionais que devem coexistir, as restrições de funcionamento e as expectativas de uso. Enfim, define um projeto de vida, por meio de um programa. Esse programa, além de se orientar pelas estimativas orçamentárias definidas pela coletividade, deve se ajustar aos condicionantes gerais do local de implantação, além de observar o contexto urbano pertinente.

O programa é, portanto, o instrumento que traduz os objetivos e expectativas da coletividade e também um instrumento indispensável para a garantia da qualidade futura do empreendimento, por diversas razões.

A primeira e a mais legítima das razões consiste na síntese das necessidades dos futuros ocupantes, pois o programa deve considerar as demandas daqueles que justificam e legitimam o projeto. O programa deve, portanto, apresentar a síntese das práticas de organização e as modalidades de ocupação dos espaços; deve permitir que se compreendam

os objetivos do projeto e deve traduzir, de forma mensurável, as expectativas dos futuros habitantes do espaço a ser idealizado, permitindo um exercício de antecipação.

A segunda razão que faz do programa um instrumento indispensável para o contrato de um projeto está relacionada ao diálogo que vai se estabelecer entre o gestor público (que vai gerenciar o empreendimento) e o administrador (que vai gerenciar seu uso futuro, e que justifica sua utilização). O programa é uma ferramenta que traduz as necessidades dos usuários; que permite compreender como os gestores devem avaliar e julgar as propostas e que permite delimitar e dimensionar o projeto, definindo limites e garantindo o respeito às restrições funcionais e de conforto de uso dos futuros ocupantes, sempre em observância às limitações materiais e financeiras da gestão pública. Trata-se, enfim, de um documento que determina os objetivos e as metas de desempenho a serem alcançadas pelos projetos, as normas mínimas em termos de ergonomia, aspectos sensoriais, de conforto térmico e acústico. O programa se torna, para o gestor público, uma plataforma de negociação do projeto e uma matriz de referência para que seja avaliado o desempenho das demandas definidas pelos futuros ocupantes.

A terceira justificativa para esse exercício maiêutico de programação está relacionada à capacidade de traduzir as demandas para o futuro autor do projeto (concorrente em um concurso de arquitetura), que irá definir formas e espaços. O programa permite que tais profissionais compreendam os aspectos socioculturais, pedagógicos e políticos da gestão pública, enquanto contratante. O programa, na fase de estudos preliminares e quando da definição do partido arquitetônico (em especial quando se trata de concurso, em que não há contato direto entre gestores e os arquitetos concorrentes, autores em potencial do futuro projeto), permitirá a interpretação do autor sobre a perspectiva do gestor público e da coletividade. A resposta projetual mais apropriada, em situação de concurso, dependerá da capacidade de interpretação da equipe responsável por conceber as soluções arquitetônicas. Enfim, é a partir da inteligência do programa e de sua interpretação, que os diversos concorrentes poderão ser avaliados e selecionados, também de forma inteligente, por aqueles encarregados de escolher o melhor projeto. O objetivo será, então, alcançado.

5 Inventar e compartilhar a qualidade: por uma concepção criativa

A MIQCP, desde o princípio, percebeu e destacou a importância da tarefa de programação, como indispensável à nova forma de contratação que se estabelecia e se consolidava entre gestores e arquitetos: os concursos de arquitetura. De fato, os concursos se revelaram rapidamente como um meio para promover diversas visões sobre um mesmo problema, de permitir o julgamento simultâneo de perspectivas possivelmente contraditórias ou pelo menos distintas, e de promover em um ambiente de júri um debate democrático, permitindo ressaltar sistemas de valores, alimentando argumentos sobre as qualidades esperadas do projeto ideal, distinguindo as melhores intenções que se destacam em cada projeto para, finalmente, escolher o vencedor. Por que, então, o concurso se tornou um método pertinente ao ponto de ser regulamentado e ter se tornado um procedimento obrigatório na França e posteriormente em toda a Europa?

O lançamento, no início dos anos 1970, de um concurso internacional para escolher um projeto para um centro nacional de arte contemporânea em Paris foi definitivamente um marco nessa mudança de cultura. Essa decisão sem precedentes foi tomada por um Conselho de Ministros, e se referia ao lançamento de um programa ambicioso que o presidente Georges Pompidou desejava implementar no bairro Beaubourg, em Paris. Decidiu-se, portanto, criar uma missão (um núcleo governamental) para assumir a gestão desse empreendimento. Em 15 de julho de 1971, foi instituído um júri de arquitetura, reunido em Paris, em uma situação pouco ordinária, pois foram não menos que 681 projetos submetidos. Nessa data, o júri, presidido por Jean Prouvé, *designer*, especialista em estruturas metálicas e arquiteto autodidata, anunciou, entre os 681 projetos candidatos, o projeto vencedor, de Renzo Piano, Richard Rogers e Gianfranco Franchini, que se destacou pelo conceito adotado, suas orientações técnicas e estruturais, suas escolhas funcionais e, principalmente, estéticas; enfim, pela audácia. O projeto, no contexto da época, teria poucas chances de se destacar e jamais teria sido construído se a escolha dos arquitetos não tivesse sido realizada por meio de um concurso, a partir de suas ideias e do debate entre os diversos membros do júri. De fato, o método do concurso, por colocar os projetos em concorrência, obriga os candidatos ao desenvolvimento de um trabalho de alto nível, que lhes permite encontrar a melhor adequação de suas propostas aos condicionantes do programa. O conceito

arquitetônico adotado por cada um dos concorrentes, nas decisões tomadas a partir do programa, deve permitir que se formule uma ideia que se destaque e se diferencie, que evidencie suas particularidades e suscite o debate. O concurso de arquitetura alcança, então, o seu ápice, e revela, a partir da gama de alternativas apresentadas, um grande interesse que não pode ser negado. Daí o interesse público que se revela na paixão dos franceses pelas exposições de projetos que serão realizadas a cada nova experiência: o Ministério das Finanças, o Grand Louvre, La Défense, a Ópera da Bastilha, ou a Biblioteca Nacional da França.

6 Inventar e compartilhar a qualidade: concursos, um método

O concurso de arquitetura, enquanto método, disseminou-se e se consolidou ao ponto de se tornar um instrumento obrigatório na contratação de projetos de arquitetura, a partir de um programa previamente estabelecido. A França, no entanto, optou por privilegiar os concursos restritos, limitando a participação – em cada concurso – a convidados. Considerando a qualidade excepcional dos projetos e também a quantidade de trabalho investida na elaboração das propostas, a França também tornou obrigatória a indenização dos concorrentes, valorizando e dando ainda mais prestígio aos concursos de arquitetura. Os concursos com indenização aos concorrentes ganharam mais qualidade, uma vez que permitem mais investimento dos concorrentes, resultando em um número mais reduzido de candidatos.

As diretrizes europeias e, em seguida, o código de contratações públicas da França, tornaram obrigatórios os concursos a partir de um determinado valor de contrato. Abaixo desse limite, os concursos devem ser preferenciais, mas não obrigatórios, podendo nesses casos ser substituídos por outras modalidades de contratação.

Por se tratar de um procedimento que procura identificar, entre diversas leituras e proposições feitas a partir de um mesmo programa, aquela que mais se aproxima das demandas do cliente, ou até mesmo aquela que questiona e apresenta alternativas ao que é solicitado, o concurso oferece uma alternativa exemplar, se comparado com outras formas de contratação. É necessário, no entanto, por parte do gestor público, que se observem algumas exigências fundamentais para o sucesso do empreendimento. Os concursos permitem que se estabeleça uma discussão a respeito de ideias distintas, em resposta a condicionantes e demandas claras. Por outro lado, o processo pode se tornar ineficaz, se

as respostas (os projetos) divergem de forma excessiva, em decorrência de um programa difuso e repleto de lacunas que levem a um excesso de questionamentos e dúvidas. O programa deve, consequentemente, determinar uma meta clara e explícita, que permita aos concorrentes expressar suas ideias, sem o risco de se expor a contradições ou mesmo incompreensões. A qualidade e a inventividade dos projetos serão, enfim, medidas da pertinência da abordagem e da interpretação de cada concorrente, a partir do programa estabelecido.

O concurso, uma forma de contratação que consiste na escolha de um projeto e, a partir deste, a seleção de uma equipe de arquitetos, contribui para reforçar a autoridade da gestão pública e seu profissionalismo. No processo de julgamento das candidaturas, para selecionar os participantes, a gestão pública inicia e participa de um primeiro debate, relativo às aptidões das equipes selecionadas a responder ao programa definido. Os estudos prévios de programação, portanto, devem servir para evitar imprevistos. O exercício reflexivo de questionamento contínuo e ponderações sobre o programa de necessidades contribui, de fato, para dar precisão à demanda e limitar os riscos. No entanto, ao se definir a problemática e se detalhar o programa não se deve inibir a criatividade. O programa deve, ao contrário, estimular a invenção. Isso é o que leva à diversidade de conceitos arquitetônicos. O desafio de um concurso, portanto, é fazer com que os concorrentes atuem sobre a mesma regra do jogo, sem restringir a possibilidade de respostas abertas e criativas.

Quando da seleção das propostas, inicia-se um segundo debate que se refere à qualidade dos projetos. O debate que se estabelece entre os membros do júri tem como objetivo identificar as potencialidades de cada projeto, sua adequabilidade ao programa, características de conforto e acessibilidade, entre outros aspectos da qualidade geral da proposta. Trata-se, particularmente, de detectar entre os concorrentes a capacidade de propor uma solução que atenda às demandas de desempenho e do programa, e de lidar com as expectativas dos gestores e possíveis usuários, sobre possíveis contradições identificadas *a priori* ou situações de difícil resolução e que podem se tornar complexas, *a posteriori*. O debate do júri, portanto, se concentrará não apenas sobre a capacidade dos projetos em responder plenamente às restrições e condições apresentadas, mas principalmente de superá-las por meio da genialidade e da inventividade dos espaços criados. Cada projeto deve atender o programa em sua essência, mas deve também apresentar um diferencial, uma estética que lhe permita se distinguir dos demais. A

análise dos diferentes projetos em disputa conduz inevitavelmente a um debate que vai além das observações funcionais e práticas, pois inclui considerações de ordem simbólica, que podem colocar em discussão valores políticos, culturais, urbanos e patrimoniais, assim como éticos e ecológicos. É nesse contexto que os membros do júri iniciarão em um debate democrático, abordando questões de identidade local, relações sociais e comunitárias. A prática, assim como a lei, definem que o júri seja constituído de três grupos representativos: o primeiro constituído por representantes da gestão pública; o segundo, por profissionais cuja experiência seja compatível com os requisitos e demandas do objeto do concurso; e finalmente um terceiro grupo de pessoas que representam os usuários em potencial. O que se espera é que esses três grupos estabeleçam um diálogo baseado não apenas nas diferenças de competência e de responsabilidade, mas também nas diferenças de enfoque e de sensibilidade, a partir dos interesses e perspectivas de cada um. Tal disparidade tende a conduzir, naturalmente, a enfoques singulares e a leituras variadas dos projetos apresentados. A escolha do projeto premiado dependerá de um longo e difícil processo de trocas de informações, ideias e opiniões sobre as particularidades técnicas e também sobre as impressões a respeito das prováveis intenções projetuais, por vezes questões que só se tornariam mais claras com a exposição e defesa dos projetos pelos autores. Considerando que a apresentação e a defesa dos projetos pelos respectivos autores não é autorizada pelas regras europeias, apenas um debate que reúna competências e sensibilidades distintas permitirá apreciar e avaliar as ideias, registradas unicamente em textos e desenhos.

7 Inventar e compartilhar a qualidade: a gestão do projeto

O procedimento de contratação por meio de concurso demanda dos promotores, os gestores públicos, maior profissionalismo. Primeiro, os responsáveis pelo concurso devem explorar todas as especificidades e particularidades do procedimento. Os impasses em potencial precisarão ser explorados e antecipados, a fim de definir com o máximo de precisão o papel de cada ator envolvido no processo e de definir a responsabilidade do gestor público, antes mesmo da contratação do projeto com o arquiteto vencedor. Além disso, é preciso planejar a gestão do projeto (do concurso à sua execução) de uma maneira que garanta o seu desenvolvimento em um ambiente de diálogo virtuoso entre o

gestor e a equipe de projeto. Os autores da legislação sobre concursos na França foram sensíveis nesse aspecto, e as experiências sucessivas contribuíram para a viabilização do segundo ato dessa estratégia governamental que tinha como meta a qualidade da arquitetura pública. A Missão Interministerial para a Qualidade das Construções Públicas (MIQCP), a partir de suas peregrinações e fundamentada em anos de aprendizagem, foi uma das principais responsáveis pela elaboração do texto que garantiria a gestão do concurso e a boa relação entre a gestão pública e a iniciativa privada (escritórios de projetos): a Lei de Gestão das Obras Públicas – Lei MOP (*Maîtrise d'Ouvrage Publique*).

A Lei de Gestão das Obras Públicas (Lei MOP), publicada na França em 12 de julho de 1985, se constituiu como uma base metodológica para as relações entre os escritórios responsáveis pelos projetos (contratados por meio de concurso) e o gestor público, responsável pela gestão e pelo financiamento da obra pública. A lei chama a atenção dos gestores para a responsabilidade arquitetônica, envolvida na concepção e na edificação de um equipamento público; a responsabilidade de gestão, envolvendo questões financeiras e de segurança; e também a responsabilidade funcional, no que se refere à qualidade de uso, e a responsabilidade cultural, no que concerne à criação arquitetônica e seu contexto.

Um dos enfoques da lei é o valor que se deve pagar aos projetos e a importância destes como investimento de longo prazo e como ferramenta indispensável para o planejamento e para a antecipação dos custos de um equipamento público. Nesse sentido, destaca que questões mal formuladas ou não respondidas nas fases iniciais podem comprometer de forma decisiva o equilíbrio do projeto e do empreendimento, especialmente se essas questões forem levantadas apenas no momento da construção.

A Lei MOP de 1985 ressalta, acima de tudo, que o gestor é o principal responsável pela qualidade da obra: "como principal responsável pela obra ou empreendimento, o gestor exerce, nesse papel, uma função de interesse geral da qual não pode se omitir". O texto da lei convoca o gestor público a uma atitude de compromisso e de determinação, e lhe confere uma competência exclusiva de organização geral e de operação do empreendimento, obrigando-o a se assegurar da pertinência e da viabilidade do projeto que se pretende executar, incluindo questões sobre o local de implantação da obra pública e o programa de necessidades.

Nesse sentido, a produção da arquitetura contemporânea considerada de qualidade não se apoia necessariamente na genialidade de um indivíduo – pois não se trata unicamente de uma questão de domínio

técnico ou científico – mas na capacidade de cada um dos atores envolvidos em ouvir e participar coletivamente da concepção do projeto.

A MIQCP, que desde sua criação tem organizado publicações e trabalhos que buscam promover a qualidade da arquitetura e a difusão da cultura arquitetônica, participou ativamente da elaboração da Lei MOP, assim como dos respectivos instrumentos de regulamentação, contribuindo diretamente para que se possam experimentar métodos e procedimentos favoráveis à qualidade da arquitetura. Suas reflexões relacionadas à qualidade das construções a partir dos contratos públicos de projetos levou à formulação dessa lei sobre a gestão da obra pública, o que por sua vez permitiu que se consolidasse a política de concursos de arquitetura no país. Desde o início, portanto, a MIQCP ganhou autoridade entre os gestores, pela pertinência de suas propostas, baseadas em princípios fundamentais de promoção da qualidade. É nesse sentido que a missão procurou valorizar, em primeiro lugar, a competência e a responsabilidade do gestor da obra pública e, por consequência, a importância dos estudos de viabilidade e a programação da obra ou empreendimento. A missão também contribuiu para a elaboração de um decreto que teve como objetivo detalhar as diferentes atribuições do arquiteto ou escritório de arquitetura, contratado por meio de concurso, a fim de melhor defender a especificidade de cada estudo ou projeto contratado, tanto no que se refere ao seu desenvolvimento, quanto ao seu conteúdo. Esse detalhamento se concentra, em especial, nas atividades e etapas posteriores ao concurso, mesmo quando o programa é bem delineado. O objetivo é que o projeto vencedor possa ser discutido e melhorado, mesmo depois do concurso. Portanto, a etapa de anteprojeto – posterior ao concurso e anterior ao projeto executivo, é uma etapa de otimização e de revisão das questões programáticas, da qual devem participar ativamente os futuros usuários. O objetivo é evitar que questões em aberto ou problemas não resolvidos sejam deixados para a etapa final do processo ou, pior, para o canteiro de obras, a fim de que não haja impacto negativo sobre a qualidade do projeto.

8 Inventar e compartilhar a qualidade: garantir a sustentabilidade

A qualidade, incentivada sucessivamente pelas leis relacionadas à arquitetura (1977) e à gestão de obras públicas (1985) encontra nesses instrumentos legais e na política deles decorrente uma base metodológica. Essas duas leis estruturantes, afinal, procuraram definir as condições

para a produção da arquitetura pública na França, e não se limitaram à satisfação banal de relações qualidade-preço. Sua regulamentação, por meio de instrumentos posteriores, reforçou a importância de se descrever de forma mais precisa as atribuições da equipe responsável pelo projeto, o que colaborou ainda mais para a desejada busca pela qualidade. De fato, o decreto que regulamenta a Lei MOP e organiza as atribuições dos arquitetos contratados prevê duas fases de estudos, que são fundamentais para a qualidade arquitetônica. A primeira etapa, definida como anteprojeto, é propícia à otimização do projeto e deve garantir a qualidade ambiental, assim como o diálogo necessário entre os agentes e parceiros envolvidos. Na segunda etapa, o Projeto Executivo, as características técnicas do projeto são apresentadas em detalhe.

As questões do desenvolvimento sustentável nos obrigam, agora, a pensar no projeto sob uma nova ótica, definida pelo compromisso com a sustentabilidade e contra a obsolescência rápida das edificações, a favor da economia dos recursos e contra a utilização de tecnologias incompatíveis, buscando-se enfim a flexibilidade e evitando-se o risco da irreversibilidade de certas soluções. Nesse sentido, o debate que se estabelece no júri de um concurso terá também como foco identificar, entre os diferentes projetos, as soluções de maior sobriedade e as estratégias caracterizadas pela moderação.

9 Considerações finais

A ação da MIQCP encontra motivação em um *slogan*: "a qualidade se inventa e se compartilha". A qualidade arquitetônica não se improvisa e não é resultado do trabalho de um único autor. A qualidade da obra pública está fundamentada, essencialmente, na colaboração entre o gestor público e os arquitetos selecionados para desenvolver determinado projeto. O campo de possibilidades de solução é vasto e os desafios, até se chegar ao projeto ideal que atenda às demandas dos futuros ocupantes, são múltiplos. Para isso, a definição precisa do que se deseja enquanto espaço ou edificação é fundamental, pois as possibilidades de abordagem do que se define como qualidade são numerosas. Convém, portanto, que a gestão pública defina com precisão os objetivos que espera alcançar. Os desempenhos técnico, funcional, espacial e estético, definidos no programa de necessidades pelo gestor público, irão contribuir na busca pelos profissionais e pelas melhores soluções. Um programa bem elaborado e pertinente permitirá uma avaliação mais precisa do júri na escolha dos profissionais e projetos que mais aten-

dam às demandas definidas pelo gestor. Além disso, a viabilidade e a adequação da solução inicial dependerão da qualidade do vínculo estabelecido entre os dois principais protagonistas no desenvolvimento do projeto. O júri que seleciona os candidatos estabelece, portanto, um debate que se concentra no perfil das equipes mais adequadas ao desafio estabelecido, enquanto o júri de seleção do projeto se concentra em um debate democrático bastante útil para a sociedade, quando se consegue reunir nesse júri as diversas perspectivas, sensibilidades e prerrogativas. O debate deve esclarecer e contribuir para a compreensão de cada conceito formulado, deve também prever o trabalho e os desafios necessários para a viabilização de cada ideia proposta, assim como a capacidade do projeto de evoluir e se adaptar, configurando-se enfim como um projeto sustentável.

Quando julgar é conceber um projeto

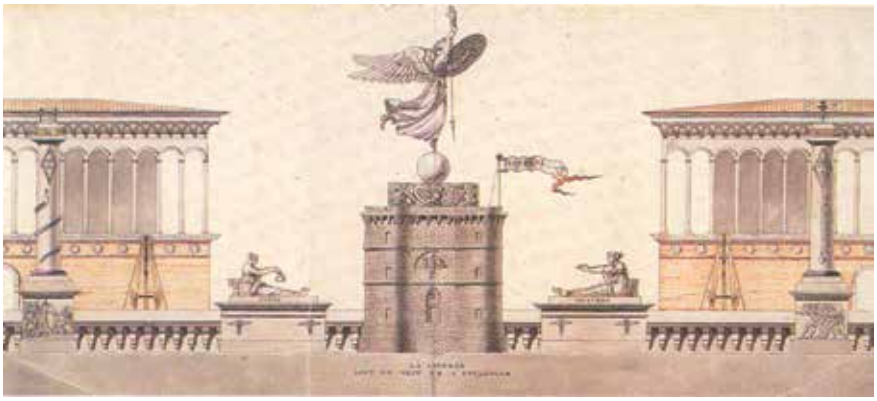
JEAN-PIERRE CHUPIN

De quais modelos aplicados à concepção do projeto podemos dispor para teorizar as práticas de julgamento arquitetônico em um concurso? Trata-se de uma questão difícil, de fato, mas o que se pretende mostrar neste artigo é que o julgamento pode ser modelado ou teorizado como uma "concepção da concepção" em suas três fases: na elaboração do projeto, na avaliação do júri e na recepção pela mídia. Em outras palavras, defendo a hipótese de uma analogia fundamental entre julgamento e concepção.

Quando se promove a fórmula do concurso entre os agentes públicos e quando se procura convencê-los de que se trata de um processo caracterizado pela transparência e pela isonomia, é comum e necessário fazer referência à tradição histórica dessa prática de contratação pública. Podemos evocar exemplos míticos, como o concurso para o Partenon ou o concurso para a Cúpula de Florença, vencido pelo genial Filippo Brunelleschi em meados do século XV. De fato, mesmo reconhecendo a prática dos concursos artísticos promovidos pelos príncipes e pela Academia no período monárquico – como foi o caso do concurso para a fachada do Louvre, demanda de Luís XV –, não se pode esquecer que a prática moderna do concurso nasceu com a Revolução Francesa, quando a contratação pública se tornou uma questão de interesse público e quando a Convenção Nacional passou a exigir procedimentos ao mesmo tempo igualitários e transparentes, que assegurassem o encontro entre demandas estéticas e o princípio da democracia. Encontraremos essa referência em Werner Szambien, historiador da arte, em seu livro *Les projets de l'an II: concours d'architecture de la période révolutionnaire* (1986). Szambien enumera não menos que 480 obras ou projetos realizados

por meio de pelo menos 25 concursos diferentes, na primavera de 1794. Foram cerca de 207 projetos de arquitetura (352 desenhos e 12 maquetes) para os Arcos do Triunfo, coberturas de monumentos à Igualdade e outros edifícios públicos.

Figura 1 – Monumento à Liberdade e aos Pesos e Medidas. Um bom exemplo dos numerosos projetos de concursos realizados durante a Revolução Francesa.



É interessante observar, nesses concursos, que os projetos não eram submetidos a um único júri, mas a dois grandes júris: 51 membros para o júri de belas-artes e cerca de 40 membros (artistas, homens públicos e cientistas) para os concursos de arquitetura. Szambien ainda destaca, com ironia: "Antes de julgar, os dois júris se dedicavam a debater e definir os critérios que seriam considerados no julgamento dos trabalhos em um nível de abstração e esforço que pouco se observa no júri dos dias atuais". Nesses concursos o anonimato era, sempre que possível, um recurso utilizado e o julgamento era fundamentado sobretudo em princípios estéticos dominantes nas belas-artes, sobre os quais os membros do júri baseavam suas escolhas, como uma espécie de conselho de sábios, sobre a qualidade do espaço público.

Assim como diversas outras mudanças que ocorreram dentro do espírito revolucionário, essa mudança na forma de avaliação e contratação de obras (de arte e arquitetura) públicas já se preparava há bastante tempo. Mas é interessante observar que a palavra "concurso" se tornou rapidamente uma rubrica, um verbete, dentro da *Encyclopédie méthodique*, obra na qual Antoine Quatremère de Quincy redige textos sobre arquitetura, de 1788 a 1820. Poderíamos dizer, considerando o contexto histórico, que o texto era uma convocatória a uma "instituição do concurso público", como forma de "preservar os artistas da humilhação provocada pelo orgulho ignorante daqueles que lhes contratavam". Sua reflexão é

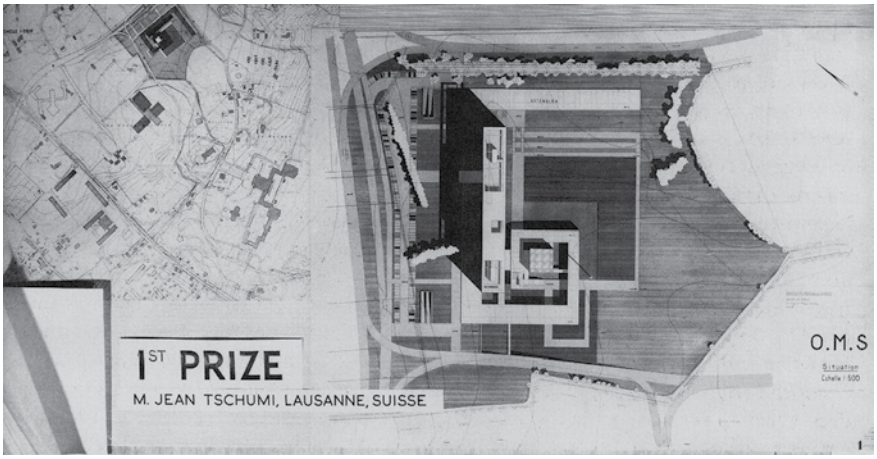
marcada pela sutileza, como se pode observar a partir do trecho seguinte, que resume o que poderíamos definir – até em nossos dias – como o dilema do julgamento:

> O concurso tem como objetivo principal tirar dos ignorantes o poder de escolher os artistas que serão encarregados das obras públicas e de impedir que a intriga se sobreponha ao talento. É preciso, portanto, por um lado, que os artistas não se envolvam em intrigas, e por outro, que os ignorantes não possam escolher: mas se os artistas julgam, ou nomeiam o júri, fica estabelecida a intriga; e se os artistas não julgam, nem indicam o júri, a ignorância passa a preponderar sobre as escolhas.

Poderíamos nos aprofundar com interesse histórico nos concursos do século XIX, a fim de entender uma dupla consolidação do poder: do academicismo das belas-artes e do positivismo científico. Mas faz-se necessário se deslocar um pouco mais de 125 anos à frente daquele período para nos depararmos sobre o tristemente célebre concurso para o Palácio das Nações em Genebra, realizado em 1927. Pode-se definir esse evento como o último embate entre o neoclassicismo e a arquitetura moderna e classificá-lo como um dos grandes erros de julgamento arquitetônico. Tratava-se de conceber um edifício que simbolizasse a reunião dos povos, após a Primeira Guerra Mundial. O júri premiou um projeto ultraconservador, projetado pelos arquitetos Nemot e Flegenheimer, contra os projetos claramente de orientação moderna, de Le Corbusier, Hannes Meyer e mesmo Richard Neutra. Le Corbusier não se contentou com a derrota, e se utilizou desse concurso como um emblema do combate da arquitetura moderna contra o academicismo, fazendo de seu projeto um verdadeiro símbolo: nesse aspecto, poderíamos dizer que ele venceu o concurso, uma vez que o mundo inteiro se esqueceu do projeto vencedor, que foi construído. A história da arquitetura registra e destaca os desenhos de Le Corbusier, o que caracteriza um excelente exemplo de arquitetura potencial. O concurso do Palácio das Nações marcou negativamente boa parte do século XX, como um símbolo da incapacidade do julgamento, na tentativa de obter a melhor resposta arquitetônica, onde se esperava justamente marcar de forma exemplar o exercício democrático em escala mundial, missão fundamental da Sociedade das Nações (para quem o projeto foi elaborado) – instituição que deu origem à Organização das Nações Unidas (ONU). Mesmo com um júri composto essencialmente por arquitetos, foi um evento marcado ao mesmo tempo pela ignorância e pela intriga. Os arquitetos suíços tiveram dificuldade para se recuperar do impacto

negativo do concurso da Sociedade das Nações, e levaram 30 anos para organizar outro grande concurso, desta vez – nos anos 1960 – o concurso para a Organização Mundial da Saúde (OMS), também em Genebra, a fim de que pudessem se redimir do ultraje provocado contra o grande arquiteto moderno de origem suíça naquele concurso de 1927. Desta vez, após um julgamento considerado inquestionável, foi premiado outro arquiteto suíço, de reconhecida qualidade: Jean Tschumi.

Figura 2 – Sede da Organização Mundial da Saúde (OMS). Concurso Internacional. Projeto premiado de Jean Tschumi. 1958/1959.



O dilema formulado por Quatremère de Quincy sobre os dois grandes males que afligem o encontro entre as artes e a coisa pública – a ignorância e a intriga – efetivamente ganha sentido quando se fala em concurso. Não que os concursos criem essa tensão, uma vez que os causadores de intrigas e os ignorantes estão presentes em todas as democracias, assim como em todas as ditaduras, mas digamos que os concursos ajudam a colocar as tensões em evidência, tratam das tensões de forma mais transparente, para usar a palavra mais justa. O fator político, algumas vezes, provoca situações traiçoeiras e segue por caminhos insidiosos. O Concurso Internacional para a Orquestra Sinfônica de Montreal, realizado em 2002, foi o mais importante já promovido no Quebec, antes do concurso para o Museu Nacional de Belas-Artes, promovido em 2009. Além de um complexo de salas de concerto, tratava-se também (e sobretudo) de um grande complexo administrativo, a fim de abrigar a eventual transferência do primeiro ministro do Quebec para Montreal. O concurso reuniu na primeira fase mais de uma centena de equipes, em escala internacional, restringindo-se a cinco concorrentes na segunda fase. O júri incluía nomes de prestígio, como Oriol Bohigas e Toyo

Ito. Mas bastou o resultado ser anunciado e a nova equipe de governo (politicamente oposta àquela que estava no poder, quando do lançamento do concurso) decidiu simplesmente anular o concurso, indenizar os premiados e, acima de tudo, impedir a difusão da ata de julgamento. A situação deu liberdade total à criatividade jornalística, que não conseguia observar no projeto vencedor mais do que um volume massivo, uma "grande caixa" monumental, ignorando o fato de que os arquitetos tinham que lidar não apenas com a orquestra sinfônica, mas essencialmente com 100.000 m² de programa relativo a áreas de escritórios: área difícil de encaixar em uma pequena caixa.

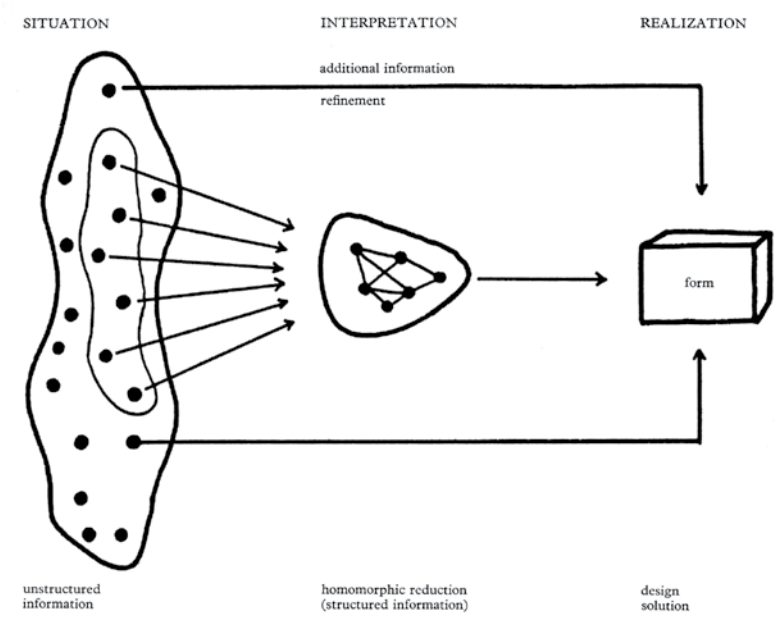
Figura 3 – Orquestra Sinfônica de Montreal (OSM). Concurso internacional para o complexo cultural e administrativo (2002). Projeto premiado não construído, do consórcio: De Architekten Cie./Aedifica inc./ Les architectes Tétreault Parent Languedoc et associés.

Sabemos bem que a história dos concursos é rica em exemplos de crise de julgamento e ainda assim ficamos surpresos com a escassez de textos teóricos sobre o assunto, assim como de pesquisas, que permitam compreender melhor o fenômeno e aprimorar a prática dos concursos, considerada por vezes, pelos próprios arquitetos, como frustrante e exaustiva. Uma vez apresentados os dilemas, as questões e, sobretudo, os impasses de julgamento, passemos a nossa proposição de um modelo teórico de julgamento arquitetônico em situação de concurso. Mais do que considerar o julgamento como uma operação independente da concepção, trata-se aqui

de considerar os membros do júri como "re-criadores" do projeto premiado em potencial: observemos o julgamento como um processo fundamentado na convergência do júri sobre uma ideia comum, que eles se apropriem de uma decisão coletiva, até certo ponto coesiva, escolhendo-a como a solução vencedora. Uma vez que o projeto premiado é resultado desse processo de julgamento, poderíamos afirmar, nesse caso, que o projeto é também do júri?

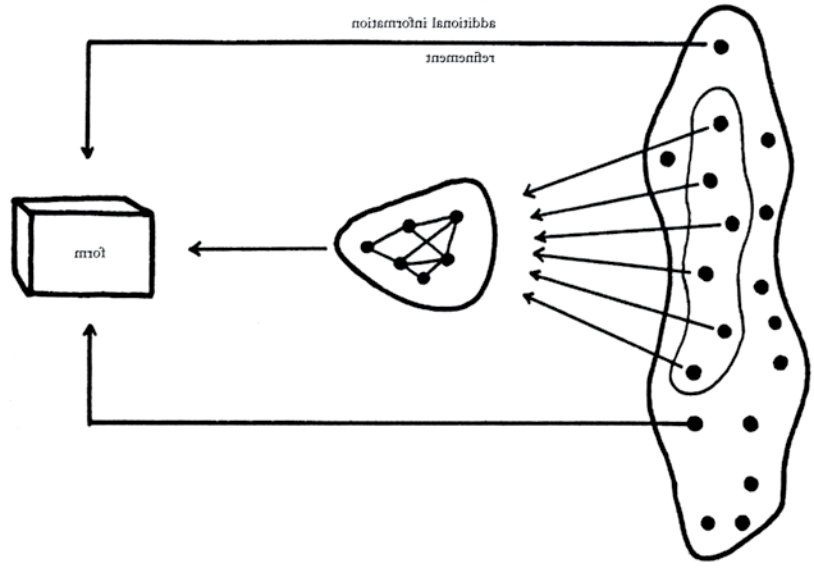
Seguindo essa reflexão, certos modelos de concepção poderiam ajudar a construir uma teoria do julgamento. Não vamos revisitar a história dos métodos e metodologias do projeto, dos anos 1960 aos anos 1990, assunto que já abordamos em outras ocasiões, assim como diversos historiadores (CROSS, 1984; BROADBENT, 1988; ROWE, 1987; ZEISEL, 1981; CHUPIN, 2010). Utilizaremos como referência, neste artigo, apenas dois ou três modelos. Já sabemos bem das dificuldades enfrentadas pelos teóricos que tentaram construir a representação do projeto, enquanto concepção. Durante muito tempo defendeu-se, por exemplo, que a concepção era análoga à resolução de um problema (muitos arquitetos ainda pensam dessa forma). Gordon Best, jovem pesquisador quando da realização de um colóquio em Portsmouth em 1967, apresentou um esquema que ele denominava "restrição da variedade do projeto".

Figura 4 – A concepção como simplificação. Esquema representando o modelo de "restrição da variedade do projeto" (design variety restriction), apresentado por Gordon Best no colóquio de Portsmouth, em 1967. Segundo "Method and intention in architectural design". Cf. BROADBENT; WARD (1969, p. 157).



A partir de uma situação inicial – ainda sem uma forma definida – o autor (responsável pela concepção de um projeto ou ideia) seria conduzido até uma "solução de projeto", após ter passado por diversas operações de interpretação e de estruturação de informações. Se esse é um modelo simplista do ponto de vista do autor, o que diríamos se tentássemos ampliar sua aplicação a uma modelização ou teorização do julgamento? Poderíamos dizer que o júri recebe um volume massivo de proposições, que se apresentam como informações não estruturadas (de fato, é assim que nos parece o conjunto de projetos, considerando o número sempre impressionante de pranchas em um concurso). Poderíamos dizer também que o trabalho de julgamento consiste em identificar a melhor solução a partir de uma série de exercícios de interpretação. O que dizer, então, de um modelo que pudesse traduzir as situações de conflito em um júri? Seriam conflitos de interpretação, como espécies de mal entendidos, problemas de tradução? Seria preciso inverter o esquema proposto de Gordon, para que ele pudesse se adequar à ideia da concepção projetual e ao processo de julgamento.

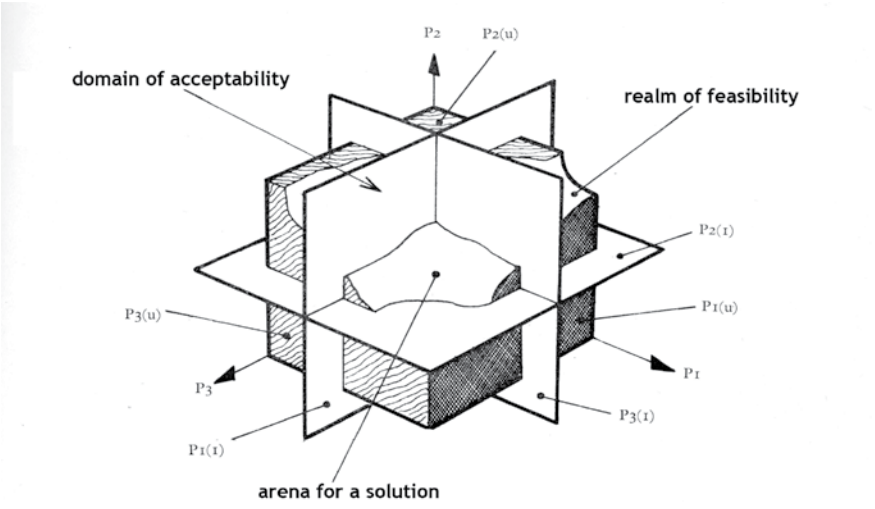
Figura 5 – A concepção como complexificação. Versão invertida do esquema de Gordon Best, iniciando o processo de concepção a partir de imagens preconcebidas ou "preconcepções", como geradores primários, precedentes, etc. Ao contrário do esquema anterior, mais teórico, este corresponde à maioria das práticas profissionais relacionadas à concepção.



Na verdade, diversas pesquisas mostraram que não há uma solução simples para um dado problema, primeiro – e acima de tudo – porque

nem sempre se trata de um problema, como destaca Richard Buchanan, a partir de Horst Rittel (1991). Assim, não podemos ignorar as preconcepções dos membros do júri, da mesma forma que não podemos imaginar que os autores desenvolvam seus projetos sem preconcepções. Sobre essa questão, diversos e importantes estudos (como o de Jane Darke e também de Donald A. Schön) mostraram que as preconcepções não apenas filtram o olhar do autor, mas que têm um papel determinante, e de fato necessário, para o desencadear do processo (o que Darke define como "geradores primários"). Em matéria de julgamento, como negar o fato de que cada um dos membros do júri carregam suas ideias preconcebidas, para não dizer seus prejulgamentos? Dessa maneira, qual seria a melhor atitude a adotar diante das preconcepções? Em outros termos, como identificar o domínio de soluções aceitáveis? De certa forma é essa a questão que Bruce Archer, outra figura histórica no campo dos métodos de projeto, anunciava em meados dos anos 1960, ao apresentar um esquema neocartesiano sobre a complexidade de uma solução.

Figura 6 – O campo da solução. Esquema cartesiano característico do modelo de B. Archer, que distingue o domínio da exequibilidade, o plano da aceitabilidade e o campo da solução. Gráfico extraído de Broadbent e Ward (1969, p. 83).

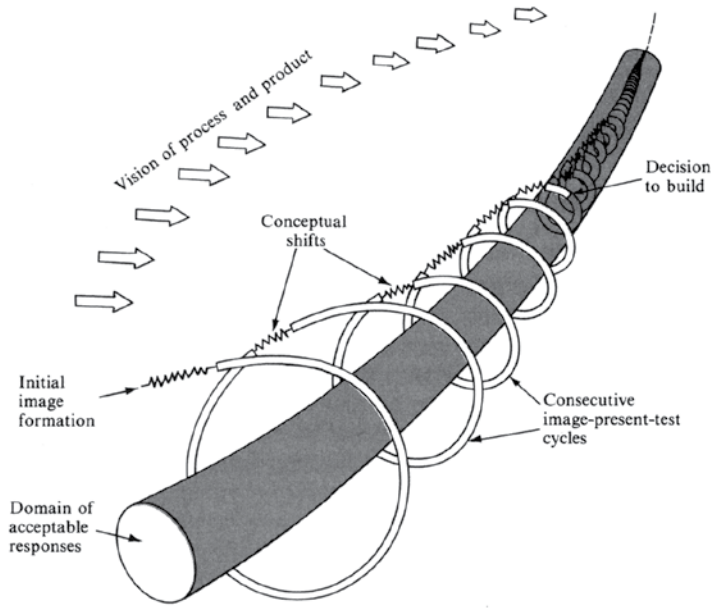


Nesse esquema, o intervalo que define a solução é o resultado da interseção entre o domínio da aceitabilidade de uma solução e o domínio da exequibilidade. Esse esquema poderia se aplicar à atividade do júri, que deve oscilar constantemente entre o que se julga aceitável e o que se pensa ser exequível, na situação sob avaliação. Mas essas delimitações são ligadas ao conhecimento acumulado pelo júri, e dependem de suas

preconcepções e de sua capacidade de assimilação do que é aceitável e do que se julga exequível. Afinal, não são poucas as vezes em que um júri considera uma solução inexequível ou inviável essencialmente porque não deseja que tal solução se realize, e não porque a sua execução seja tecnicamente impossível.

Analisemos um dos modelos que considero ao mesmo tempo mais sintético e, segundo minha experiência pedagógica, mais operatório: trata-se de um modelo teórico idealizado por John Zeisel, publicado originalmente em *Inquiry by design* (1981) e que foi reeditado em uma versão inspirada nas neurociências, em 2006.

Figura 7 – Modelo cíclico da concepção (1981). Na reedição de 2006, isto é, 25 anos depois do modelo original, o autor reformulou completamente as legendas, atualizando-as em função das pesquisas avançadas no campo da neurociência e da inteligência artificial. O desenvolvimento helicoidal, no entanto, é mantido no novo modelo que se apresenta antes de tudo como uma síntese interdisciplinar de obediência comportamental. (ZEISEL, 2006, p. 30).



Esse esquema é fruto de uma síntese de vários modelos helicoidais, encontrados ao longo de diversas décadas da história das modelizações sobre a concepção. Considerando que não cabe neste artigo a demonstração da validade desse modelo para a representação da concepção, passo imediatamente à sua aplicação em matéria de julgamento. Observamos que o modelo inclui certo número de iterações, a partir de uma imagem

inicial, que gravitam em torno de um domínio de respostas aceitáveis. É fato que cada membro do júri deve considerar certo número de ciclos de apresentações das imagens, a fim de testar sua compreensão sobre as proposições que estão sob julgamento. Mas a comparação entre as propostas não é suficiente. Os membros do júri devem ser capazes de realizar saltos conceituais – em termos de analogia (CHUPIN, 2010) – e finalmente eles devem estar aptos a tomar uma decisão após um número variável de ciclos de concepção. Diríamos que a avaliação final de um júri sobre determinado projeto depende dos ciclos de imaginação e de formalização, ou em outros termos, de representação progressiva daquela que seria a melhor proposição (que não é necessariamente a melhor solução). Vale ressaltar igualmente que esse modelo não é linear, uma vez que a percepção do júri sobre o processo é complexa e não linear. Há, naturalmente, um ponto de partida e um ponto de chegada, mas há momentos em que o júri parece recuar, voltar para etapas anteriores da avaliação, e refletir novamente. Parece uma regressão no processo, mas na verdade o que ocorre é um progresso na compreensão sobre a situação.

Chegamos então a uma noção crucial para a compreensão da concepção, assim como para o julgamento crítico, noção que o psicopedagogo Donald A. Schön evidenciou em seus trabalhos: a reflexão, ou exercício reflexivo (SCHÖN, 1983). Haveria, segundo seu entendimento, uma espécie de correlação entre o exercício reflexivo e a capacidade de concepção. É verdade que os autores não se contentam com apenas alguns ciclos de imaginação, uma vez que eles enriquecem constantemente seus projetos, questionam suas próprias preconcepções e são capazes de manter um distanciamento crítico sobre seus projetos e sobre sua própria função: esses são atributos necessários à "prática reflexiva", de acordo com Schön. Um profissional reflexivo deve, se for necessário, colocar em discussão até mesmo os princípios de sua disciplina.

No esquema de Zeisel, o exercício reflexivo se apresenta sob a forma – evidentemente, bastante esquemática – de uma fileira de setas que acompanham o desenvolvimento do projeto e que o autor denomina "visão do processo e do produto". Quais seriam os correspondentes em matéria de julgamento? Primeiramente, poderíamos dizer que os membros do júri não vão dispor todos da mesma capacidade de reflexão, o que depende da experiência, da prática, do senso crítico e principalmente da cultura inerente à disciplina. Isso significa também que os membros do júri não podem se prender a uma única ideia sobre o projeto vencedor (o projeto preferido, por exemplo, ou aquele que eles teriam concebido no lugar dos concorrentes, quando os membros

do júri são também arquitetos). É preciso recuar, escutar os pontos de vista que questionam os seus próprios, o que pode levar inclusive a reconsiderar projetos já descartados nas fases precedentes. No fundo, os membros do júri são como os arquitetos que chefiam grandes escritórios de arquitetura, e que raramente tocam nas lapiseiras ou nos computadores, mas que mantêm a compreensão e o domínio global da situação, fazendo-se presentes especialmente nas situações cruciais para: criticar, resolver, apoiar, avaliar, redirecionar, etc.

Essas ações de distanciamento e de menor envolvimento pessoal com o projeto são ações reflexivas, exercícios na tentativa de se colocar no lugar do outro, a fim de sair da posição em que se encontra e de poder compreender melhor os outros conceitos e o próprio. Uma grande qualidade de um projeto é poder ir além do mérito do próprio criador, do autor. Poderíamos dizer também que quanto mais reflexivo é um júri, mais ele será representativo do interesse coletivo. A consciência reflexiva à qual nos referimos é aquela que reúne ao mesmo tempo considerações éticas e ambições estéticas: dois termos de uma formulação contemporânea do dilema da concepção, assim como do julgamento.

Não podemos concluir este artigo sem evocar questões que estão no centro de nossas reflexões no Laboratório de Estudos da Arquitetura Potencial (Leap) da Universidade de Montreal. Trata-se dos saltos conceituais que estão em jogo em um processo geral de concepção do projeto, desde os primeiros croquis até os documentos definitivos produzidos para a difusão do projeto. Esses saltos de imaginação e de cognição, nem sempre de natureza analógica, se apresentam facilmente nas situações de julgamento arquitetônico, na forma de "conflitos de interpretação analógica". É comum constatar, por exemplo, que as imagens propostas pelos arquitetos para representar seus projetos não coincidem necessariamente com a representação que o júri faz desses projetos em seus relatórios; esta, por sua vez, pode divergir da representação jornalística registrada na mídia (WHITE, 2007). Por exemplo: enquanto o programa do concurso de uma biblioteca registra a demanda por espaços abertos e faz referência a esses espaços como "livros abertos" (essa foi exatamente a metáfora utilizada no programa do concurso para uma biblioteca em Châteauguay (Quebec, Canadá), em 2001; os arquitetos poderiam imaginar "estantes móveis" (inspirando-se no esquema proposto por Rem Koolhaas para a biblioteca de Seattle); o júri poderia interpretar tal solução como um recurso de "flexibilidade de armazenamento"; e a crítica, assim como os usuários, enxergariam nada além de uma "caixa", um "depósito de livros", um "galpão" de supermercados ou

um "jardim interno". Não se trata apenas de transmissão de analogias e de metáforas, da maneira como transmitimos uma mensagem ou um testemunho, pois essas comunicações interpretativas, esses jogos de referências analógicas, assumem às vezes caminhos dramáticos, causando confusão na recepção dos projetos, provocando inversão de decisões e até mesmo invalidação de processos: o caso do concurso para a Orquestra Sinfônica de Montreal, de 2002, é um triste exemplo desse fenômeno. Em matéria de compreensão dos fenômenos ligados aos concursos e ao julgamento resta, portanto, muito a ser desenvolvido. Mas o fenômeno dos concursos, ainda raros no Canadá, além de serem uma das ferramentas mais confiáveis para a promoção da qualidade dos espaços públicos, são também uma das raras ocasiões em que podem ocorrer a convergência das necessidades da prática profissional e as ambições da pesquisa disciplinar.

Figura 8 – Novo pavilhão do Museu Nacional de Belas Artes do Quebec. Projeto vencedor em concurso internacional (2009-2010). Autores: Office for Metropolitan Architecture (OMA) – Filial de Nova York.

Referências

BROADBENT, Geoffrey. *Design in architecture*. Londres: D. Fulton, 1988.

_____; Ward, Anthony (ed.). *Design methods in architecture*. New York: G. Wittenborn, 1969.

BUCHANAN, Richard. Wicked problems in design thinking. *Design Issues*, v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992.

CHUPIN, Jean-Pierre. *Analogie et théorie en architecture*: de la vie, de la ville et de la conception, même. Genève: Infolio, 2010.

CROSS, Nigel (org.). *Developments in design methodology*. Chichester: J. Wiley, 1984.

DARKE, Jane. The primary generator and the design process. *Environmental Design Research Association*, n. 9, p. 325-337, 1979.

ROWE, Peter G. *Design thinking*. Massachusetts: The MIT Press, 1987.

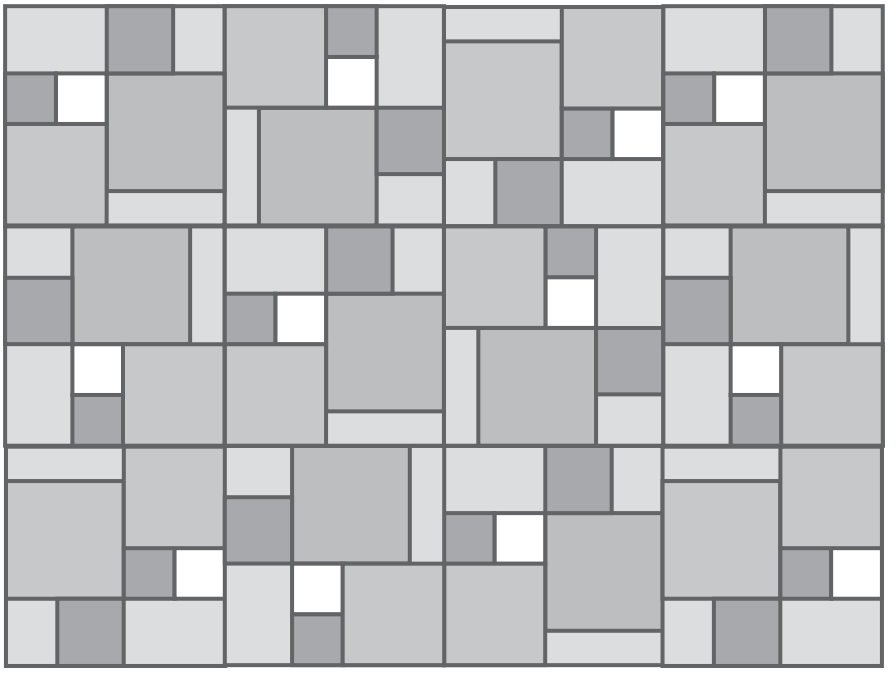
SCHÖN, Donald A. *The reflective practitioner*: how professionals think in action. New York, Basic Books, 1983.

WHITE, Jacques. Les déçus et les dessous des concours d'architecture. *ARQ*: Architecture Québec, n. 139, p. 46-48, 2007.

ZEISEL, John. *Inquiry by design*: tools for environmental behavior research. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1981.

_____. *Inquiry by design*: environment, behavior, neuroscience in architecture, interiors, landscape, and planning. New York: W. W. Norton, 2006.

Sobre os autores



Daniela Batista Lima. Arquiteta-urbanista do Ministério Público do estado de Minas Gerais. Especialista em geoprocessamento pela UFMG, mestre em arquitetura e urbanismo pela UFMG, pós-graduanda em direito urbanístico pela PUC-Minas e doutoranda em geografia pela Universidade de São Paulo (USP).

Fabiano José Arcadio Sobreira. Arquiteto e urbanista, é doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com estágio na University College London e pós-doutor em Arquitetura pela Université de Montréal. Atua como professor do Centro Universitário de Brasília, é editor do portal e revista eletrônica concursosdeprojeto.org e exerce a função de Arquiteto (Analista Legislativo) no Departamento Técnico da Câmara dos Deputados, onde coordena a Seção de Acessibilidade e Planejamento Sustentável.

Jean-Pierre Chupin. PhD. Arquiteto e professor titular da École d´architecture – Université de Montréal, onde coordena o Núcleo de pesquisas sobre concursos e práticas contemporâneas em arquitetura (Chaire de recherche sur les concours et les pratiques contemporaines en architecture). Publicou em 2010 o livro *Analogie et théorie en architecture – De la vie, de la ville et de la conception, même*, resultado de vinte anos de pesquisas sobre analogia. É autor e editor de diversas publicações sobre teoria da arquitetura, concursos, julgamento arquitetônico, catalogação e arquivamento digital de projetos de arquitetura. É codiretor, ao lado do professor Georges Adamczyk, do Laboratório de estudos da arquitetura potencial (Laboratoire d'étude de l'architecture potentielle – www.leap.umontreal.ca) e coordena as bases de dados do Catálogo de Concursos Canadenses (www.ccc.umontreal.ca) e o catálogo do EUROPAN (www.arclab.umontreal.ca/EUROPAN-FR).

Joris Van Wezemael. Geógrafo, PhD em geografia na Universidade de Zurique (Suíça) e pós-doutorado em planejamento espacial na Universidade de Newcastle (Reino Unido). Professor do Departamento de

Arquitetura do Instituto Federal de Tecnologia (ETH) de Zurique e gerente de portfólios na Pensimo Management (Suíça). Realizou pesquisas em sociologia da arquitetura no ETH-Zurique e lecionou na Universidade de Friburgo, na Suíça. Suas principais áreas de pesquisa incluem: concursos de arquitetura, complexidade na gestão de processos decisórios, habitação, planejamento urbano e sistema imobiliário.

Maria Ligia Cassol Pinto. Formada em geografia pela UFSM/RS (1974); especialista em interpretação de imagens orbitais e suborbitais, pela UFSM/RS (1985); mestre em geografia – uso e conservação dos recursos naturais pela UFSC/SC (1995); doutora em ciências – geografia – geomorfologia/geoecologia, pela UFRJ (2002). Professora adjunta no Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR desde 2007.

Mario Diniz de Araújo Neto. Graduado em geografia pela UFRJ, mestre em ecologia pela UnB e PhD em geografia pela Universidade de Edimburgo. É professor do Departamento de Geografia da UnB, e professor credenciado no programa de pós-graduação em geografia da UnB. Atualmente ocupa a direção do Instituto de Ciências Humanas da UnB.

Patrick Chotteau. Arquiteto-urbanista. Secretário-geral adjunto da Missão Interministerial para a qualidade das construções públicas da França. Autor de pesquisas e reflexões sobre a produção e as mudanças de paradigma na forma de pensar e construir as cidades e os modos de morar e sobre a história das utopias urbanas. Professor de história das formas urbanas e arquitetônicas. Atuou na Direção de Arquitetura e do Patrimônio na cidade de Paris de 2006 a 2010.

Roseli Senna Ganem. Bióloga, mestre em Ecologia pela Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Gestão Ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB. Exerce a função de consultora legislativa da Área XI (Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional) da Câmara dos Deputados.

Silvia Méri Carvalho. Bacharel e licenciada em geografia (UEPG), mestre em geografia (Unesp – Rio Claro) e doutora em geografia (Unesp – Presidente Prudente). Professora adjunta do Departamento de Geociências e do Programa de pós-graduação em geografia da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Atua principalmente nos seguintes temas: bacia hidrográfica, uso da terra, faxinal, arborização urbana e meio ambiente.

Sofia Paisiou. Arquiteta-engenheira pela Universidade Técnica de Atenas, Grécia. Doutorado e pós-doutorado na Universidade de Friburgo,

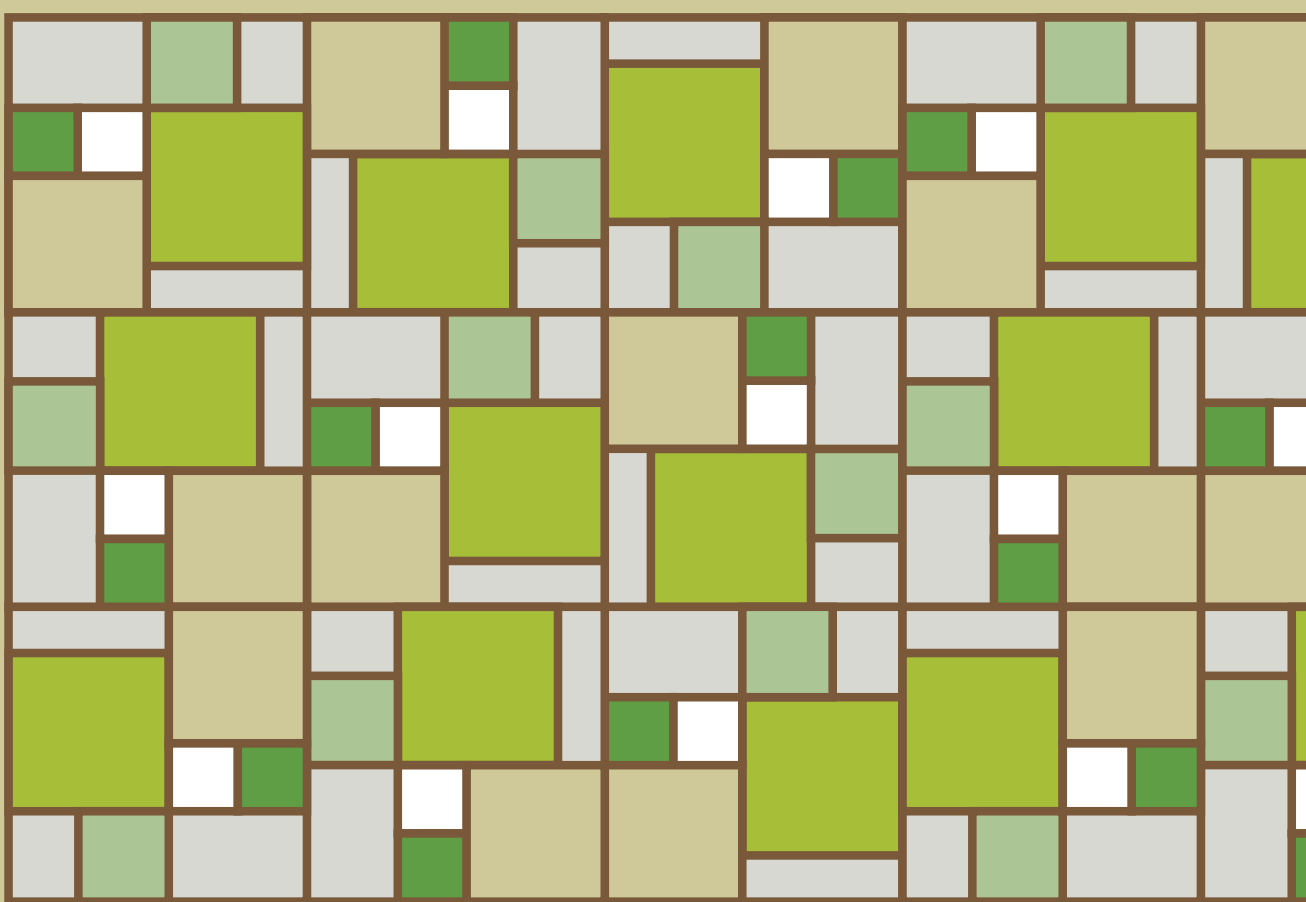
na Suíça, e mestrado em urbanismo pela Universidade Técnica de Delft (Holanda). Suas pesquisas abordam a relação entre complexidade, geografia e arquitetura, com enfoque nos concursos de projeto.

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. Urbanista e advogada, é mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como professora voluntária na UnB e exerce a função de consultora legislativa da Área XI (Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional) da Câmara dos Deputados.

Valdir Adilson Steinke. Bacharel e licenciado em geografia (UniCeub), mestre em geologia (UnB) e doutor em ecologia (UnB). É professor do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília e professor credenciado no programa de pós-graduação em geografia da UnB.

Conheça outros títulos da Edições Câmara no portal da Câmara dos Deputados:
www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes

CÂMARA DOS DEPUTADOS



edições câmara