

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS UM INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DE SUA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MANAUS

 <https://doi.org/10.56238/arev6n3-294>

Data de submissão: 21/10/2024

Data de publicação: 21/11/2024

Nilson Teixeira dos Santos Júnior

Mestrando na área de concentração “Constitucionalismo e Direitos na Amazônia”, pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-8816-0664>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2865877742713894>

E-mail: nilsontsj@gmail.com

Antônio José Cacheado Loureiro

Doutorando pela FADISP

Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-9786-2505>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5387392612422839>

E-mail: loureiro.antonio@yahoo.com.br

Viviane Thomé de Souza

Mestra na área de concentração “Constitucionalismo e Direitos na Amazônia”, pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5651-1665>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0006486320473740>

E-mail: advogadavivianetsouza@gmail.com

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo avaliar quais foram as implicações do Estatuto da Cidade na aplicação de Operações Urbanas Consorciadas? Existiu alguma tentativa de se fazer uma Operação Urbanas Consorciadas em Manaus? As Operação urbana consorciada (OUC) sendo um instrumento para a implantação de grandes projetos urbanos utilizando de investimentos públicos e privados. Mostrando a importância de uma participação popular, a relação com IPTU progressivo e com os Planos Diretores das cidades em especial de Manaus. Utilizou-se uma metodologia quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa se classifica como bibliográfica e documental; quanto aos objetivos, tratou-se de um estudo exploratório, analisou alguns casos para chegar ao de Manaus. Concluiu-se que existe um baixo nível de participação popular, uma falta de transparência o que inviabiliza a participação da sociedade e a utilização de impostos progressivo surtiria certo efeito, mas sem solucionar o problema. Com a introdução de Operações Urbanas Consorciadas poderia ser uma opção para diminuir o déficit de Moradia.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada, Participação Popular, IPTU Progressivo, Plano Diretor.

1 INTRODUÇÃO

Em 2001 foi promulgada a Lei 10.256, que estabelece o Estatuto da Cidade, que por sua vez regulamentou os artigos 181 e 182 da Constituição Federal de 1988, obrigando os municípios brasileiros maiores poderes de intervenção estatal através de políticas públicas sociais voltadas ao desenvolvimento urbano.

O município é a presença do Estado na sociedade, é *locus* privilegiado para o planejamento de ações inclusivas, visando contribuir para a redução das desigualdades socioespaciais, garantir o cumprimento da função social da propriedade e ampliar a participação de todos os cidadãos nos processos de tomadas de decisões acerca da política urbana. (BENSO e ALLEBRANDT, 2020)

Sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, a instituição de um plano diretor, passa a ser possível instituir meios para coibir a especulação de terrenos inseridos no meio urbana, sujeitando os proprietários destas áreas ao pagamento de tributos, como a Contribuição de Melhoria, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) podendo ser Progressivo no Tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O artigo Delimitou-se a está associado ao que se preconiza a Constituição, mostrando sua relação com o “Estatuto da Cidade, por ser o marco legal da lei nº 10.257/2001 que estabeleceu mecanismos para a redução das desigualdades socioespaciais, possibilitando que municípios adotassem instrumentos legais para equilibrar e harmonizar as relações sociais no espaço urbano, mediante a elaboração de um plano diretor.

Karlin Olbertz propõe a seguinte conceituação para o tema: “a operação urbana consorciada é um empreendimento urbano, capitaneado pelo poder público municipal e desenvolvido em parceria com a sociedade civil, financiado no todo ou em parte pelas contrapartidas decorrentes da execução de um plano urbanístico flexível, e traduzido num procedimento urbanístico orientado cumulativamente à transformação urbanística estrutural, à valorização ambiental e à promoção de melhorias sociais numa determinada área do espaço habitável.

Neto e Moreira (2013) constaram que ao invés de cumprir com o propósito de recuperação das mais-valias fundiárias Urbanas, em ambos os casos estudados sobre as Operações Urbanas Consorciadas, o poder público acelerou e dinamizou a acumulação privada. (KRUGER, 2020)

Conforme Saboya (2008) as operações urbanas consorciadas, negociadas e compulsórias correspondem às intervenções pontuais através de parcerias, negociação ou imposição, respectivamente, sob coordenação do Poder Público Municipal, com envolvimento da iniciativa privada, dos moradores e usuários do local com intuito de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental do local intervindo (KRUGER, 2020).

Levam a consulta à população para que ela delibere sobre um determinado assunto ‘de acentuada relevância’ [...]. O que difere um instrumento do outro é que no referendo a população é consultada ‘a posteriori’ (depois) da lei aprovada no Congresso, enquanto no plebiscito a consulta é feita ‘a priori’ (antes) da lei ser aprovada (KRUGER, 2020).

Como ponderam Freitas e Kruger (2016) quando a população compartilha da discussão, do planejamento, quando opina e é ouvida, ela se responsabiliza e se envolve com o cumprimento das normas transformando o orçamento em um instrumento participativo. Assim, ao mesmo tempo em que se responsabiliza, o povo garante e coordena a construção do desenvolvimento do local em que vive.

O presente artigo mostra temáticas da cidadania, da participação popular, do plano diretor e da gestão social, pois o trabalho se refere aos direitos sociais, políticos e de cidadania para os moradores das cidades, finalizando ao mostrar a relação de Operações Urbanas Consorciadas e a Cidade de Manaus.

O artigo vem mostrar como legítima parceria entre o Poder Público Municipal e o Particular como instrumento de melhoria da política urbana, podem contribuir para a diminuição do déficit de moradia.

Após duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade, quais foram as implicações desta legislação na aplicação de Operações Urbanas Consorciadas? Existiu alguma tentativa de se fazer uma Operação Urbanas Consorciadas em Manaus? Está questão orientou toda pesquisa, que passou a pesquisar publicações em periódicos de estrato superior, com o objetivo de conhecer e analisar experiências que visaram instituir instrumentos tributários e urbanísticos para a recuperação das mais-valias fundiárias, coibindo a especulação de imóveis urbanos, ampliando a participação da sociedade civil no planejamento urbano.

2 METODOLOGIA

A pesquisa quanto aos objetivos é classificada como exploratória, conceituada por Gil (2017, p. 128) como aquela que “têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa se classifica como bibliográfica e documental.

Ao se fazer uma seleção da base de dados para pesquisar o artigo científico foi analisado e selecionado com base em critérios e protocolos bibliográficos que passou a compor esse artigo.

Tem ênfase na pesquisa bibliográfica, pois Severino (p. 122, 2007) afirma que tal modalidade de estudo “é aquele realizado a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, e etc.”

Além disso, é também documental, pois é elaborado a partir de material que não recebeu tratamento analítico. A análise documental são fontes ricas e estáveis e que fundamentam as afirmações do pesquisador além de completar informações obtidas por meio de outras técnicas. Constituem tais fontes: leis, regulamentos, ofícios, estatutos (LUDWIG, 2012).

Utilizando essas orientações, os artigos que compõe esta pesquisa foram examinados e os principais resultados foram abordados, as principais fontes desta pesquisa giram em torno de 5 anos de publicados com poucas exceções, com isso o resultado foram desde a construção do problema até a forma como os artigos foram incluídos neste artigo

A presente pesquisa, conta com periódicos publicados em Qualis/CAPES A1, A2 e B1, salvo algumas poucas exceções que foram explicitas no trabalho para partir de uma ideia e voltar para periódicos que ao longo do trabalho ficara evidenciado.

3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Operações Urbanas Consorciadas são utilizadas para requalificar, implantar ou ampliar infraestruturas urbanas em uma área da cidade, por meio de intervenções, onde se tenha interesse imobiliário com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística. O Estatuto da Cidade cita um conceito básico de Operação Urbana Consorciada, sendo um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) foi instituído pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257) nos artigos 32, 33 e 34, é um instrumento do Direito Urbanístico. Importante salientar que as operações urbanas já foram praticadas no Brasil em outros moldes. Tem como objetivo o desenvolvimento urbanístico, valorização ambiental e melhorias sociais em área pré-determinada, assim como ensina Karlin Olbertz:

“[...] a operação urbana consorciada é um empreendimento urbano, capitaneado pelo poder público municipal e desenvolvido em parceria com a sociedade civil, financiado no todo ou em parte pelas contrapartidas decorrentes da execução de um plano urbanístico flexível, e traduzido num procedimento urbanístico orientado cumulativamente à transformação urbanística estrutural, à valorização ambiental e à promoção de melhorias sociais numa determinada área do espaço habitável[...]

Operação Urbana Consorciada demonstra ser um exemplo de parceria entre o Poder Público e o Setor privado, pois no parágrafo 1º do artigo 32 do Estatuto da Cidade é estabelecido quem são os participantes, tendo o Poder Público Municipal como coordenador e entidades do setor privado como participantes, o Estatuto da Cidade menciona a importância de se ter uma lei específica para a criação de cada Operação Consorciadas.

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

Operações urbanas consorciadas são intervenções pontuais realizadas sob a coordenação do Poder Público e envolvendo a iniciativa privada, os moradores e os usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (SABOYA).

A Operação Urbana Consorciada visa a gestão social da valorização da terra, na medida em que deve contribuir para a recuperação da valorização obtida a partir de obras públicas de forma a efetivar a função social da propriedade. (BENSO e ALLEBRANDT, 2022)

Defensores das operações consorciadas urbanas, dizem que são um instrumento avançado como menciona Mariana Fix:

- 1) Viabilizam grandes obras, apesar das restrições orçamentárias, compatibilizando adensamento e capacidade da infraestrutura em determinado perímetro;
- 2) Permitem que os beneficiários de uma obra paguem seus custos, liberando os recursos públicos para aplicação em investimentos prioritários;
- 3) Possibilitam a recuperação da chamada “mais-valia urbana”, capturando parte da valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários.

As Operações Urbanas podem acontecer em qualquer localização dentro do Município. É necessário atenção, entretanto, para garantir que os benefícios advindos da aplicação desse instrumento sejam distribuídos de forma justa pelos diversos setores da sociedade. Nesse sentido, alguns fatores podem trazer dificuldades. Em primeiro lugar, a exigência constante no Estatuto de que os investimentos dos recursos obtidos em uma operação urbana sejam feitos dentro da área definida para a operação. Outro fator é que a iniciativa privada só tende a se interessar pela operação urbana em áreas já atrativas do ponto de vista do capital imobiliário e que, portanto, não deveriam ser priorizadas pelo Poder Público para reurbanização (SABOYA).

Ocupação Urbana Consorciada vem com mais uma opção de solucionar problemas com moradias reocupando espaços abandonados como em diversas capitais geralmente se localizam nos centros das cidades.

Parece-me um instrumento fabuloso na construção de uma política de moradia, qual o qual pode adotar qualquer estrutura dentro de uma roupagem pública a sua execução, limitada unicamente pela criatividade da administração. (ALMEIDA FILHO, 2023)

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR

Esses instrumentos são responsáveis por garantir que a comunidade participe promovendo assim uma gestão democrática da cidade, pois irá garantir que a população fiscalizar, acompanhar e deliberar sobre a Política Urbana Municipal.

A consulta pública é um procedimento que, quando a matéria envolve assunto de interesse coletivo, é aberto publicamente prazo para terceiros conhecerem o processo e se manifestarem sobre ele por escrito, antes da decisão do pedido. Sobre o instrumento da audiência pública, caracteriza-a como um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (KRUGER, 2020).

Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor (ROLNIK e PINHEIRO, 2004).

De fato, (LAURIA) para grande parte das políticas urbanas brasileiras hoje são previstas arenas institucionalizadas de participação, como fóruns, conselhos e núcleos gestores enquanto ainda são estipulados momentos de discussão para temas específicos em conferências e audiência públicas. A questão é se essas arenas são de fato capazes de equilibrar relações que já são desiguais e que, portanto, adentram o processo participativo de forma também desigual (SIQUEIRA e SOUZA, 2020).

Ainda mais importante para as demandas brasileiras por reforma urbana e direito à cidade, os processos participativos podem auxiliar na formação de uma cidadania ativa, i.e. de sujeitos políticos capazes de refletir acerca de seu papel na sociedade, seus direitos e deveres. Dessa forma, o desenvolvimento pessoal, o empoderamento político e a formação de laços de solidariedade e pertencimento podem auxiliar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. De fato, os cidadãos deveriam ter o direito e o dever de participar da concepção, implementação e gestão de decisões que impactam tão profundamente nas suas vidas quanto aquelas do planejamento urbano. (SIQUEIRA e SOUZA, 2020)

Com isso, a população poderia propor projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento ao nível urbano, que promovam o desenvolvimento das cidades e a qualidade de vida da população, garantindo assim, o objetivo de utilizar espaços ociosos em prol da sociedade diminuindo os déficits de Moradia.

5 IPTU PROGRESSIVO

Esse instrumento objetiva incentivar a utilização do solo e da propriedade de maneira adequada, podendo assim incentivar criação de ocupações urbanas consorciadas, e assim, ajudando na solução de déficits de moradia.

A progressividade do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) permite ao governo municipal aumentar de forma progressiva o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso o proprietário não dê ao imóvel a utilização conforme previsto no Plano Diretor. O objetivo é combater a especulação imobiliária e evitar que se ocupem espaços urbanos mais distantes do centro (FRANZESE). O valor do IPTU aumenta a cada ano, chegando ao valor máximo de 15% do valor venal do imóvel e, depois de cinco anos, os proprietários perdem a propriedade. (KRUGER, 2020)

A utilização do IPTU progressivo poderia evitar que certas situações ocorressem, como na análise de Neto e Moreira (2013), que estudaram duas das poucas Operações Urbanas existentes no Brasil: a OU Faria Lima, em São Paulo e a OU Linha Verde no Paraná.

Neto e Moreira (2013) constaram que ao invés de cumprir com o propósito de recuperação das mais-valias fundiárias Urbanas, em ambos os casos estudados sobre as Operações Urbanas Consorciadas, o poder público acelerou e dinamizou a acumulação privada. (KRUGER, 2020)

Os autores buscaram verificar se os elementos estruturantes das Operações Urbanas Consorciadas dificultam ou fomentam a recuperação das mais-valias fundiárias urbanas, e constataram: fortalecimento de um modelo de desenvolvimento urbano excludente; concentração de recursos e oportunidades em áreas restritas da cidade em favor de seletos grupos de beneficiários; acelerada valorização imobiliária de setores nobres da cidade, promovendo a gentrificação; investimentos públicos catalisaram a atividade imobiliária e não obtiveram êxito urbanístico; baixo investimento em habitação de interesse social. (BENSO e ALLEBRANDT, 2022)

No Estatuto da Cidade, as operações aparecem lado a lado com instrumentos considerados importantes, do ponto de vista da reforma urbana: edificação compulsória, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, etc. (FIX, 2004)

Tendo como objetivo principal ocupar e reocupar espaço urbano ocioso, podendo assim enfrentar o problema da falta de moradia, como bem menciona Mariana Fix, capturar parte da

valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários, possibilitando assim a recuperação da chamada “mais-valia urbana”.

Um outro exemplo é em torno da área central de São Paulo a preocupação com os edifícios antigos já vem de anos, seguimos vendo esses edifícios sem função social por toda parte, isso ocorre pois os proprietários estão confiando no potencial da área e acreditam em uma valorização, por isso os imóveis ficam abandonados, esperando um período para empreender, acontece que isso nada mais é do que especulação imobiliária, o que acaba dificultando ainda mais a reabilitação desses edifícios, mesmo utilizando o IPTU progressivo para desencorajar que isso ocorra, porém muitas vezes o prédio acaba por entrar em débitos ainda maiores e como resultado acaba dificultando as reabilitações.

Estes objetivam regular, promover e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, coibindo a manutenção de imóveis ociosos com reserva de mercado para especulação imobiliária, garantindo a ocupação dos vazios urbanos, ampliando a oferta de moradias na cidade (KRUGER, 2020).

Entretanto, a falta de prioridade dada aos objetivos sociais e a carência de processos participativos nas suas decisões vêm resultando naquelas realidades das operações urbanas consorciadas mais conhecidas no País, mencionadas acima, e que vão de encontro aos princípios da função social da cidade e de seu planejamento e gestão democráticos, como idealizados pelo Estatuto. Considerando esse caráter ambíguo do instrumento, ou as diferenças entre teoria e prática, faz-se necessário ter uma visão mais clara dos impactos das operações urbanas consorciadas a partir de suas experiências locais. (SIQUEIRA e SCHLEDER, 2022)

6 PLANO DIRETOR

Um plano diretor voltado a ocupação de espaços vazios e a mitigação de riscos ambientais, tem como objetivo, ir em direção ao enfrentamento do déficit de moradia, melhorando assim, a qualidade de vida da população, ao respeitar um mínimo constitucional ao garantir o direito à moradia.

O parcelamento compulsório trata da divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas de forma obrigatória do solo urbano (SILVA, 1995). Sendo assim, o poder público pode, através de lei específica, para área definida no Plano Diretor, quando desrespeitada a função social da propriedade, obrigar o proprietário ao loteamento ou desmembramento de terrenos com dimensões superiores ao máximo permitido pela legislação (KRUGER, 2020).

Já a edificação compulsória, trata da situação onde o município impõe a obrigação de edificar ao dono de imóvel urbano que se encontra sem nenhum aproveitamento, desde que a situação de não edificação do solo contrarie as disposições do Plano Diretor, e desde que cumpridos os demais requisitos legais (MEIRELLES, 2020).

Como bem prevê a constituição federal, ao se utilizar o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, a Administração Pública, com base legal, pode realizar a desapropriação por interesse social visando melhorar a qualidade de vida da sociedade, buscando assim a redução das desigualdades.

O município poderá também proceder ao tombamento total ou parcial de bens móveis e imóveis, de propriedade pública ou particular existentes em seu território que, pelo seu valor cultural, histórico, artístico, arquitetônico, documental, bibliográfico, paleográfico, urbanístico, museográfico, toponímico, ecológico e hídrico, ficam sob a especial proteção do Poder Público Municipal (KRUGER, 2020).

Assim, os instrumentos para induzir o desenvolvimento urbano apresentam respaldos na legislação nacional, colocando o município como ator principal para se pôr em prática uma Operação Urbana Consorciada. Realizando estudo de impacto na vizinhança, impacto ambiental, seus efeitos positivos e negativos, tendo sempre como objetivo a melhoria na qualidade de vida da população residente na área e nas que podem chegar a residir naquele local

Saboya menciona que as operações urbanas possuem grande potencial de qualificação nas as cidades, pois permitem o tratamento dos espaços urbanos, esse tratamento é dificilmente obtido apenas pelo Plano Diretor.

A necessidade de manter o plano inteligível obriga a adoção de parâmetros generalizantes para as diversas zonas, que não podem responder às situações especiais que, certamente, fazem parte do tecido. Através das Operações Urbanas, essas situações podem ser definidas e trabalhadas individualmente, com maior nível de detalhamento que no Plano Diretor (SABOYA).

Após longo processo de debate, a Constituição Brasileira de 1988 incluiu um capítulo sobre política urbana que expõe os princípios do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática. Este último é enfatizado em diversas partes do texto constitucional e fica claro na ênfase dada pelo Art. 192 ao plano diretor participativo como principal instrumento a nortear o desenvolvimento urbano. Ainda, grande parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade impõe a participação social, como é o caso das operações urbanas (SIQUEIRA e SOUSA).

7 MANAUS

Antes de citar o caso de Manaus é importante mencionar outros municípios como efeito de comparação, como o caso do Rio de Janeiro, que em 2021 foi lançado o projeto Reviver o Centro e a cidade de São Paulo com seus atuais Operações Urbanas Consorciadas.

Na região próxima à do Porto Maravilha, que prevê incentivos fiscais e a flexibilização de legislação urbanística para a construção de moradias novas e via retrofit de prédios comerciais. O programa lançado prevê a constituição de um parque imobiliário da prefeitura para locação social, assim, a escala da intervenção urbanística parece ser pequena para haver de fato um salto qualitativo de qualidade urbanística, haveria a previsão de recursos extras para esse fim advindos de um mecanismo de operação urbana consorciada em que a construção de unidades residenciais no centro dá direito a construir mais verticalmente em áreas mais valorizadas da cidade (NADALIN, 2023).

Já em São Paulo, a mesma ideia foi aprovada na mesma época, meados de 2021: é o Programa Requalifica Centro. Também prevê incentivos fiscais para requalificação de prédios para abrigarem moradias no centro (NADALIN, 2023). Mais uma vez, a crítica é a falta de participação social no processo, prometendo o acirramento dos conflitos causados com a gentrificação (Rolnik, 2021).

No ano de 2012 o centro histórico de Manaus foi tombado, tendo ela seu principal marco arquitetônico o ciclo auge da borracha ficando assim conhecida como a antiga metrópole da borracha, são cerca de dois mil imóveis abrangidos no perímetro. Pelo seu Plano Diretor é reconhecida a importância da preservação do patrimônio edificado da cidade, aprovado pela Lei Complementar nº 2, de 16 de janeiro de 2014, prevê a arrecadação de bem tombado abandonado como uma das medidas voltadas a proteger os bens que integram o patrimônio cultural urbano, nos moldes de legislação específica ainda pendente de edição pelo Município.

Não obstante, um número expressivo de edificações encontra-se em situação de abandono na cidade de Manaus, o que motivou a instauração de um Inquérito Civil pela Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa da Ordem Urbanística de Manaus no ano de 2012. Constatou-se no referido inquérito a existência de ao menos 60 imóveis abandonados na cidade, que estariam oferecendo ameaças à segurança e à saúde pública. As ações adotadas pela Municipalidade restringiam-se à imposição de multas e demais penalidades administrativas em razão das más condições de conservação dos imóveis, sem avançar para o manejo dos instrumentos indutores da função social da propriedade ou da arrecadação por abandono, em que pese ambos estivessem contemplados em seu Plano Diretor. (SOTTO)

A ação civil pública ajuizada contra o Município de Manaus pela Promotoria de Justiça em 2016, distribuída sob nº 0621190-23.2016.8.04.0001, veio a ser julgada procedente em primeira

instância no ano de 2018 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO AMAZONAS, 2018). Em sede de cumprimento provisório de sentença, pendentes de julgamento os recursos de apelação e de ofício em 2ª instância, o Município de Manaus foi intimado, em junho de 2020, a arrecadar 12 imóveis abandonados apontados em relatório datado de 2019 como bens vagos, além de proceder à cobrança do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados listados no mesmo relatório. Embora ainda não transitada em julgado, a ação civil pública em referência é um precedente importante, que deve acelerar a implementação dos instrumentos de política urbana indutores da função social da propriedade na cidade de Manaus (SOTTO).

Em Manaus existe uma grande falta de transparência na coleta de dados, apesar disso foi tentado uma Operação Urbana Consorciada Comércio Popular de Manaus, essa tentativa se deu através da Lei nº 1.388/2009, na qual não havia previsão um grupo de gestão da operação, mas conforme descrito na lei em seu artigo 11, ao fazer menção, que o Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) seria responsável por implantar o projeto.

Porém, no ano de 2010, foi criada a Comissão Especial de Análise, Avaliação, Classificação e Credenciamento, ficando responsável pelo gerenciamento dos estudos previstos na lei e pela implementação da OUC. A questão é: os membros deste conselho devem, obrigatoriamente, pertencer ao quadro de funcionários do IMPLURB, além de receber uma remuneração. O presidente recebe R\$ 1.500,00 reais, enquanto os outros membros recebem R\$ 1.000,00, num total de cinco membros. Esta operação foi revogada pela lei nº 1755/2013, mas é possível questionar se o fato dos membros do conselho serem funcionários públicos remunerados pela Prefeitura por esta função não poderia levar a posições tendenciosas, considerando os pedidos do Executivo acima das necessidades locais. (SIQUEIRA e SOUZA, 2020)

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo é resulta de uma pesquisa sobre a experiência com operações urbanas no Brasil e o cumprimento dos objetivos proferidos pelo Estatuto da Cidade de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, bem como da agenda da reforma urbana de uma forma mais ampla. Entretanto, os projetos vêm sendo criticado por pouco passarem de obras viárias, com baixos benefícios urbanísticos e atendimento das demandas da população local (SIQUEIRA e SOUZA, 2020). A pesquisa veio questionar se a falta de participação social na elaboração, implantação, monitoramento e revisão das Operações Urbanas Consorciadas não é uma das fragilidades dos projetos que poderia levar a tais resultados.

Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor (ROLNIK e PINHEIRO, 2004).

O artigo vem mostrar como legítima parceria entre o Poder Público Municipal e o Particular como instrumento de melhoria da política urbana, podem contribuir para a diminuição do déficit de moradia.

A Operação Urbana Consorciada visa a gestão social da valorização da terra, na medida em que deve contribuir para a recuperação da valorização obtida a partir de obras públicas de forma a efetivar a função social da propriedade. (BENSO e ALLEBRANDT, 2022)

Ocupação Urbana Consorciada vem com mais uma opção de solucionar problemas com moradias reocupando espaços abandonados como em diversas capitais geralmente se localizam nos centros das cidades.

Parece-me um instrumento fabuloso na construção de uma política de moradia, qual o qual pode adotar qualquer estrutura dentro de uma roupagem pública a sua execução, limitada unicamente pela criatividade da administração. (ALMEIDA FILHO, 2023)

O instrumento do IPTU progressivo objetiva incentivar a utilização do solo e da propriedade de maneira adequada, podendo assim incentivar criação de ocupações urbanas consorciadas, e assim, ajudando na solução de déficits de moradia.

Estes objetivam regular, promover e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, coibindo a manutenção de imóveis ociosos com reserva de mercado para especulação imobiliária, garantindo a ocupação dos vazios urbanos, ampliando a oferta de moradias na cidade (KRUGER, 2020).

Um plano diretor voltado a ocupação de espaços vazios e a mitigação de riscos ambientais, tem como objetivo, ir em direção ao enfrentamento do déficit de moradia, melhorando assim, a qualidade de vida da população, ao respeitar um mínimo constitucional ao garantir o direito à moradia.

Sendo assim, o poder público pode, através de lei específica, para área definida no Plano Diretor, quando desrespeitada a função social da propriedade, obrigar o proprietário ao loteamento ou desmembramento de terrenos com dimensões superiores ao máximo permitido pela legislação (KRUGER, 2020).

No artigo evidencia que em Manaus foi tentado uma Operação Urbana Consorciada Comércio Popular de Manaus, essa tentativa se deu através da Lei nº 1.388/2009, na qual não havia previsão um

grupo de gestão da operação, mas conforme descrito na lei em seu artigo 11, ao fazer menção, que o Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) seria responsável por implantar o projeto.

Mais uma vez, a crítica é a falta de participação social no processo, prometendo o acirramento dos conflitos causados com a gentrificação (Rolnik, 2021).

Como conclusão, a falta de transparência e de participação popular nas operações urbanas consorciadas, vem dificultando ser um meio de gestão municipal fazendo com que se tenha dificuldade na construção de uma sociedade mais justa. Seria necessária mais vontade do Poder Público para ampliar participação da sociedade para que essas operações sejam de fato inclusivas e democráticas. Contribuindo para a construção de uma cidade mais digna para a maior parte da sociedade brasileira,

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Carlos. A Realização do Direito Humano Moradia. – 1 Ed. – São Paulo; Tirant lo Blanch, 2023.

BENSO, Aline; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. ESTATUTO DA CIDADE EM PERIÓDICOS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/22156>. Acesso em: 15 jun. 2023

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: presidência da República do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 JUN. 2023

BRASIL. Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade. Brasília, DF: presidência da República do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 JUN. 2023

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/2018/01/a-formula-magica-da-parceria-publico-privada-operacoes-urbanas-em-sao-paulo/>. Acesso em: 15 jun. 2023

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

KRUGER, Juliano Milton. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4851>. Acesso em: 10 jun. 2023

LUDWIG, Antônio Carlos Will. Fundamentos e prática de Metodologia Científica. 2.ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MANAUS. Lei nº 1.388/2009. Disponível em em: <http://leismunicipa.is/gorhc>. Acesso 16 jun. 2023

NADALIN, Vanessa Gapriotti, REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS NAS CIDADES BRASILEIRAS POR MEIO DA MOBILIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11626>. Acesso em: 15 jun. 2023

NETO, P.N., MOREIRA, T.A. Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 583-603, dez 2013.

OLBERTZ, Karlin. Operação Urbana Consorciada. Belo Horizonte: Fórum, 2011. O trabalho corresponde à dissertação de mestrado defendida em 29 de abril de 2011, perante a Faculdade de Direito da USP, sob a orientação de Odete Medauar.

ROLNIK, R. PINHEIRO, O. Plano Diretor participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades [Confea], 2004.

SABOYA, R. Operações urbanas consorciadas – uma introdução. Urbanidades, 2008a. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2008/08/04/operacoes-urbanas-consorciadas-uma-introducao/>. Acesso em: 10 jun. 2023

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. – 23. Ed. ver. e atualizada – São Paulo: Cortez, 2007.

SIQUEIRA, Marina Toneli. SCHLEDER, Carolina Silva e Lima. Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/55288>. Acesso em: 15 jun. 2023

SIQUEIRA, Marina Toneli. SOUZA, Marina Cecília. O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS GRANDES PROJETOS URBANOS: O CASO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS. Disponível em: <https://enanparq2020.s3.amazonaws.com/MT/21925.pdf>. acesso em: 17 jun. 2023

SOTTO, Debora. A ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: OPORTUNIDADES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS. Disponível em: Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 1855 - 1883. Debora Sotto DOI: 10.12957/rdc.2022.59530| ISSN 2317-7721, <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/59530>. Acesso em: 15 jun. 2023