

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**ANA FLÁVIA COSTA ECCARD**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

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

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

---

### **Apresentação**

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAZELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Ettinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

“SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL” de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constatam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada “DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL” em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado “ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA” o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado “ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado “INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO” as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho “O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA” de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lício Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurgem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Segundo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbópeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi , Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

# **ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: APLICAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **LEGAL-INSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE URBAN POLICY IN BRAZIL: APPLICATION OF THE PUBLIC POLICIES REFERENCE FRAMEWORK**

**Rodrigo Carvalho Marambaia  
Fabricio Motta**

### **Resumo**

A política urbana passou a ser disciplinada explicitamente pela Constituição Federal de 1988. Desde então, foram editados diversos atos normativos para regulamentar a política, com o propósito de garantir a implementação do direito social à moradia, a redução de desigualdades regionais e socioespaciais e a proteção do meio ambiente equilibrado. No entanto, a despeito dos esforços constitucionais, o modelo de urbanização brasileiro ainda é excludente e desigual. Partindo da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), este artigo propõe-se a compreender de forma sistemática o arranjo jurídico-institucional da política urbana no Brasil, na medida em que ele é composto de diversas normas espalhadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo é verificar cada um dos elementos essenciais componentes da política, a partir do Quadro de Referência de Políticas Públicas, método desenvolvido para identificar e descrever o funcionamento de um determinado programa de ação governamental. A aplicação do Quadro de Referência de Políticas Públicas facilitará a produção de futuros diagnósticos e propostas para o aperfeiçoamento da política objeto de estudo.

**Palavras-chave:** Política urbana, Direito à cidade, Desenho jurídico-institucional, Abordagem dpp, Quadro de referência de políticas públicas

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Urban policy became explicitly regulated by the Federal Constitution of 1988. Since then, various normative acts have been enacted to regulate the policy, with the aim of ensuring the implementation of the social right to housing, reducing regional and socio-spatial inequalities, and protecting a balanced environment. However, despite constitutional efforts, Brazil's urbanization model remains exclusionary and unequal. Based on the Law and Public Policies' (LPP) Approach, this article seeks to systematically understand the legal-institutional framework of urban policy in Brazil, given that it consists of various norms scattered throughout the Brazilian legal system. The objective is to examine each essential component of the policy, using the Public Policies Reference Framework, a method developed to identify and describe the functioning of a specific government action program. The application of the Public Policy Reference Framework will facilitate the production of future diagnoses and proposals for improving the policy under study.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Urban policy. right to the city, Legal-institutional design, Law and public policies' (lpp) approach, Public policies reference framework

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a compreender o complexo arranjo jurídico-institucional relacionado à política urbana no Brasil. Conhecer este arranjo é o primeiro passo para a formulação de diagnósticos adequados voltados ao aperfeiçoamento da política (em todos os estágios do seu “ciclo” de funcionamento, quais sejam, montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação).<sup>1</sup>

Para alcançar essa tarefa, o estudo parte da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). A Abordagem DPP é um referencial teórico estruturado e sistemático para a análise jurídica de políticas públicas, propiciando ganhos analíticos à teoria e à prática do direito estabelecido (Bucci, 2019).

Com esse propósito, Bucci define o objeto da Abordagem DPP como “a ação governamental coordenada e em escala ampla, para atuar sobre problemas complexos, em estratégias juridicamente informadas” (2019, p. 792).

Portanto, partindo da Abordagem DPP, o objetivo do presente texto é identificar e analisar brevemente cada um dos elementos componentes da política urbana adotada no Brasil. Para tanto, será utilizado o *Quadro de Referência de Políticas Públicas*, método desenvolvido para identificar e descrever o funcionamento de um determinado programa de ação governamental (Bucci, 2015).

O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, consistente nesta introdução, realizou-se a localização do problema, do objeto e do objetivo, bem como do referencial teórico e método adotados.

Na segunda parte, será realizada a análise do arranjo jurídico-institucional da política objeto de estudo, a partir do método elencado (*Quadro de Referência de Políticas Públicas*). Previamente à análise proposta, será realizada a descrição sucinta da ferramenta a ser utilizada e os demais elementos metodológicos. Por fim, na terceira parte, serão feitas as considerações finais.

---

<sup>1</sup> Adota-se neste trabalho a concepção de “ciclo de políticas públicas” desenvolvida por Howlett, Ramesh e Perl (2013).

## 2 O QUADRO DE REFERÊNCIA COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA

No presente estudo, será empregado o *Quadro de Referências de Políticas Públicas* como ferramenta de análise da política urbana. Bucci assim define tal instrumento (2023, p. 107):

[...] é um framework desenvolvido como ferramenta didática da Abordagem DPP, com o propósito de recortar um programa de ação de seu entorno. Sua função é organizar os elementos do programa selecionado, como convenção epistêmica, de tal forma que o pesquisador tenha segurança para se deter sobre questões jurídicas desafiadoras, tais como as relações público-privadas, as regras de transição em programas governamentais e assim por diante. Desde sua edição, o Quadro deu suporte a um razoável acervo de estudo que demonstram tratar-se de framework útil para a aproximação do objeto e a sua decomposição analítica.

Portanto, o *Quadro de Referência de Políticas Públicas* é um instrumento adequado para identificar e descrever o funcionamento de um determinado programa de ação governamental, a partir de um método jurídico.

Conceituada a ferramenta e demonstrada a relevância na sua utilização, os elementos do *Quadro de Referência* foram sucintamente descritos conforme representação gráfica abaixo:

**Quadro 1 - Quadro de referência de Políticas Públicas**

Elemento	Descrição
Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária
Gestão governamental	Gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político-partidário.
Base normativa	Norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, pode-se indicar outras normas não exclusivas do programa, nos quais se apoia o seu funcionamento.
Desenho jurídico-institucional	Organização do programa, numa visão macro. Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação
Agentes governamentais	Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão os efeitos da conduta dos primeiros.
Agentes não governamentais	Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos.

Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais as ações dos vários agentes se interrelacionam, apoiadas em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
Escala e público-alvo	Magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos
Dimensão econômico-financeira	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra, não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos atendem a diversos serviços e programas.
Estratégias de implantação	Movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando em conta, não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição, ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
Funcionamento efetivo	Compreendido o desenho ideal do programa (itens 4 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental, para uma visão crítica
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação.

Fonte: Bucci, 2023, p. 107-108, a partir de Bucci, 2015.

A elaboração do *Quadro de Referência* desenvolvido neste estudo foi realizada a partir de consulta à legislação específica, pesquisa bibliográfica e análise documental, por meio de fontes governamentais e não governamentais.

Para a descrição dos elementos relacionados ao desenho jurídico-institucional da política, seus aspectos críticos, bem como o seu funcionamento efetivo, foram de grande relevância as seguintes fontes que subsidiaram o estudo: (i) o documento “Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU” (Brasil, 2021), produzido no âmbito do Projeto ANDUS<sup>2</sup> e contendo texto-base da PNDU; e (ii) os levantamentos de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), materializados nos Acórdãos n. 691/2019 e 256/2024<sup>3</sup>.

Outrossim, alguns recortes e adaptações devem ser feitos para garantir maior precisão metodológica e utilidade prática do *Quadro de Referência* ora proposto.

<sup>2</sup> O Projeto ANDUS consiste em um “projeto de cooperação técnica executado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério do Meio Ambiente (MMMA)”, em parceria com o governo alemão (Brasil, 2021, p. 65).

<sup>3</sup> O Acórdão 691 de 2019 do TCU (Processo n. 032.588/2017-8) consistiu em levantamento de auditoria no então Ministério das Cidades, para conhecer o funcionamento das organizações, programas, projetos e atividades voltadas para a cidade, em especial nos aspectos de mobilidade, saneamento e habitação. Já no Acórdão 256/2024, a auditoria foi realizada sobre as ações para a implementação da PNDU.

Em primeiro lugar, é importante registrar que os diferentes entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) atuam no desenho e conformação da política urbana. No entanto, a Constituição Federal de 1988 conferiu particularmente aos Municípios a responsabilidade na execução da política (artigo 182).

Portanto, não há como se falar na existência de apenas uma política urbana no Brasil, mas de diversas políticas urbanas, a depender da escala adotada no caso concreto. Trata-se de importante observação, considerando que existem mais de 5.000 municípios existentes no território brasileiro, conforme último levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>4</sup> Nesse viés, o enfoque deste trabalho é a análise dos aspectos essenciais da política urbana adotada no Brasil, com destaque ao desenho conferido pela Constituição Federal de 1988 e em leis federais pertinentes ao tema estudado.

Assim, apesar de existirem múltiplas políticas urbanas adotadas no território brasileiro, as diretrizes gerais que definem a matéria são as mesmas. O propósito deste texto é justamente a compreensão do desenho geral da política de desenvolvimento urbano, de modo que seja viabilizado o estudo mais detalhado de uma realidade urbana particular em oportunidades futuras.

Em segundo lugar, cabe anotar desde já que não existe uma “política nacional” urbana ou de desenvolvimento urbano, formalmente enunciada no Brasil (por meio de lei, decreto, portaria etc.). No entanto, este trabalho parte da premissa de que existe no Brasil, “de fato”, uma política urbana, com diretrizes de caráter nacional a toda Administração Pública no território pátrio, que se inicia a partir da edição do texto constitucional de 1988. Diante do exposto, tal situação autoriza a utilização do Quadro de Referência como ferramenta metodológica adequada para o estudo pretendido.<sup>5</sup>

Em terceiro lugar, não será objeto de estudo a análise de eventuais retrocessos ou “desmontes” da política urbana no Brasil, durante um período determinado de tempo. Após a realização da pesquisa bibliográfica, foram identificados trabalhos sobre o impacto negativo

---

<sup>4</sup> Conforme pode ser extraído a partir de uma simples consulta ao sítio eletrônico do IBGE (2024).

<sup>5</sup> Como já dito, parte dos elementos do Quadro de Referência foram descritos a partir do documento “Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (Brasil, 2021), produzido no âmbito do Projeto ANDUS e contendo texto-base da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O documento em referência busca trazer contribuições relevantes para a formulação da PNDU, a partir da sistematização de instrumentos e ações já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, trata-se de mais uma evidência que a política urbana existe e está razoavelmente institucionalizada, apesar de não estar sistematizada no formato de uma “Política Nacional”.

das políticas adotadas no Governo Federal durante os anos de 2016 a 2022, tais como a extinção do Ministério das Cidades<sup>6</sup> ou a inativação do Conselho Nacional das Cidades.<sup>7</sup>

Ocorre que a realização de estudo comparativo (efeitos das medidas adotadas sobre a institucionalização da política urbana) demanda estudo mais aprofundado e a utilização de quadro analítico próprio na abordagem DPP<sup>8</sup>, o que foge do escopo deste trabalho.

Em quarto lugar, não se propõe, nesta oportunidade, o estudo do arranjo jurídico-institucional de políticas setoriais (tais como habitação, saneamento e mobilidade). Compreender cada um dos programas de ação associados às políticas setoriais que se relacionam diretamente com a política urbana demandaria anos de estudo, além de tornar inviável a utilização da ferramenta em razão da ausência de delimitação temática. Sendo assim, a citação das normas relacionadas às políticas setoriais será realizada apenas como suporte à compreensão do desenho da política urbana, sem prejuízo de estudos próprios sobre cada uma das referidas políticas, em outras oportunidades.<sup>9</sup>

Por fim, o *Quadro de Referência* ora apresentado é uma versão preliminar e inicial de pesquisa em desenvolvimento. Portanto, está sujeito a reparos, acréscimos e exclusões, na medida em que houver maior compreensão do objeto de estudo ao longo do trabalho acadêmico.

Realizadas as considerações preliminares e delimitada a metodologia para a aplicação da ferramenta, passamos a elaborar cada um dos elementos do quadro abaixo.

## 2.1 NOME OFICIAL DO PROGRAMA DA AÇÃO

---

<sup>6</sup> Posteriormente recriado pela Medida Provisória n. 1.154/2024, convertida na Lei Federal n. 14.600/2023.

<sup>7</sup> Dentre os trabalhos que analisam o possível retrocesso da política urbana, destaca-se a publicação do Fórum Nacional da Reforma Urbana que constitui dossiê sobre o suposto desmonte da política urbana federal nos Governos Temer e Bolsonaro (Santos Júnior; Diniz; Saule Júnior, 2020). Para uma análise específica sobre os potenciais efeitos do Ministério das Cidades sobre a política urbana no Brasil, conferir Medeiros et al. (2020).

<sup>8</sup> Um dos quadros analíticos desenvolvidos nos estudos sob a Abordagem DPP é o *Quadro de Desmonte de uma política pública*, em que são “categorizados expedientes jurídicos de retrocesso de políticas estabelecidas” (Ruiz, 2021, p. 229-230, *apud* Bucci, 2023, 110). O quadro foi desenvolvido a partir da análise desenvolvida por Isabela Ruiz acerca da adoção de medidas desestruturantes do Sistema Único de Assistência Social adotadas pelo Governo Federal no recorte temporal de 2016 a 2020.

<sup>9</sup> Como exemplos de estudos que utilizaram o Quadro de Referências em Políticas Públicas para o estudo de políticas setoriais específicas, citem-se os seguintes trabalhos: a) Malheiros e Duarte (2019), que versa sobre a política pública da regularização fundiária urbana de interesse social; b) Chilvarquer (2019), o qual trata sobre a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, no Município de São Paulo; e c) Valente (2019), o qual aborda o caso do saneamento básico no Brasil.

A gestão das ações na área de desenvolvimento urbano está organizada sob a forma de uma política denominada “política urbana” ou “política de desenvolvimento urbano”, conforme denominação adotada no artigo 182 e na redação do Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal de 1988. Não foi optado pelo legislador constituinte a organização da política urbana sob a forma de um “Sistema Único”, tal como o “Sistema Único de Saúde” (artigo 198).

## 2.2 GESTÃO GOVERNAMENTAL

A Constituição Federal de 1988 previu que a política de desenvolvimento urbano seria executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei (art. 182). Tal disposição permaneceu inalterada até o momento da produção deste texto.

A regulamentação do capítulo constitucional da política urbana se deu com a edição da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), aprovada durante a gestão governamental de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB).

## 2.3 BASE NORMATIVA

A organização da política urbana ou de desenvolvimento urbano é complexa, pois está dispersa em variadas normas, que regulam tanto o funcionamento geral da política urbana quanto cada uma das políticas setoriais a ela relacionadas. Dentre as principais normas, destacam-se:

1) a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que previu o direito à moradia como um direito social (artigo 6º); definiu competências relacionadas à política; e disciplinou o capítulo da política urbana (artigos 182 e 183);

2) a Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que previu diretrizes gerais à execução da política urbana; a previsão de instrumentos da política urbana; a previsão do conteúdo mínimo do plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento municipal; e regras sobre a gestão democrática da cidade; e

3) A Lei Federal n. 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole,

estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, no campo do desenvolvimento urbano.

Aliado às normas gerais acima destacadas, igualmente integram a base dessa política normas específicas relativas às políticas setoriais, que impactam diretamente o funcionamento na gestão da política urbana.

Por fim, importante destacar normas que influem sobre a governança interfederativa da política urbana, destacando-se:

- a) Lei Federal n. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos;
- b) Lei Federal n. 14.341/2022, que dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e
- c) Normas estaduais, municipais e distritais que regulam aspectos específicos das políticas urbanas, observada a repartição de competências estabelecida pela CF/88.

## 2.4 DESENHO JURÍDICO-STITUCIONAL

A regulação da política urbana é feita por um arranjo complexo, no qual se somam normas de diferentes esferas de governo, observada a repartição de competências estabelecida pela CF/88<sup>10</sup>. A partir do documento “Bases para atualização colaborativa da agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável - PNDU” observou-se que o desenho jurídico-institucional da política urbana pode ser compreendido a partir de um *escopo* (“estruturação e ordenamento do território, orientada para a redução das desigualdades socioespaciais no espaço urbano”), o qual pode ser desdobrado em seis eixos<sup>11</sup>: (i) informação; (ii) planejamento/regulação; (iii) gestão; (iv) governança; (v) financiamento e (vi) projetos e obras. Os eixos podem ser caracterizados a partir da representação gráfica abaixo:

**Quadro 2 - Caracterização dos eixos componentes do desenho jurídico-institucional**

Eixo	Exemplos
Informação	Cadastramento territorial e sistemas de informação geográfica.

<sup>10</sup> A repartição de competências será analisada no item “mecanismos jurídicos de articulação”.

<sup>11</sup> Cumpre frisar que tal desenho (escopo e eixos) pode ser generalizado para o estudo das políticas urbanas, em nível federal, estadual e municipal, observadas as especificidades de cada uma das referidas políticas.

Planejamento/ regulação	Planos diretores, planos de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de planejamento e regulação.
Gestão	Formação técnica, organização de rotinas administrativas, estratégias de governo digital.
Governança	Estruturas formais de governança intersetorial, interfederativa, conselhos e fóruns de participação e controle social, laboratórios de inovação etc.
Financiamento	Mobilização de recursos provenientes da gestão do solo urbano, por meio de instrumentos de captura e redistribuição do valor e mais valia gerados pelo próprio processo de urbanização.
Projetos e obras	Implementação de projetos e obras de estruturação e qualificação de espaços urbanos. Trata-se de intervenções com enfoque territorial, que não estão cobertas por ações das políticas setoriais.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2021.

## 2.5 AGENTES GOVERNAMENTAIS

Todos os entes governamentais podem atuar no desenvolvimento da política urbana, observados os respectivos mecanismos jurídicos de articulação. Especificamente, destaca-se:

- a) União: responsável pelo estabelecimento de diretrizes gerais de desenvolvimento urbano e territorial, formulação da PNDU, promoção de capacitações dos agentes estaduais e municipais e financiamento por meio de incentivos e destinação direta de recursos;
- b) Estados: estabelecimento de convênios e demais mecanismos voltados à governança interfederativa, especialmente a partir da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (artigo 2º, inciso VI, do Estatuto da Metrópole);
- c) Municípios: execução da política urbana ao nível local, instrumentalizada pelo Plano Diretor, que deverá ser aprovado por lei municipal (artigo 40 do Estatuto das Cidades).

Importante consignar também o papel dos conselhos nacionais, estaduais e municipais das cidades, instâncias deliberativas e consultivas das políticas urbanas nas suas respectivas esferas de competência. Eles possuem a finalidade de estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação das respectivas políticas, de modo a propiciar a fiscalização e a gestão democrática da cidade.

## 2.6 AGENTES NÃO GOVERNAMENTAIS

São agentes não governamentais todos aqueles responsáveis pela execução de ações relacionadas ao desenvolvimento urbano, a depender dos instrumentos utilizados durante a

implementação da política. Nesse sentido, destacam-se: concessionárias de serviço público, construtoras, incorporadoras, proprietários de imóveis urbanos; e por fim, engenheiros, arquitetos e urbanistas, responsáveis pela elaboração de estudos ambientais e urbanísticos.

A participação popular também é especialmente relevante para a formulação, monitoramento e avaliação das políticas urbanas, diante do desenho jurídico-institucional adotado. Por essa razão, igualmente podem ser considerados agentes não governamentais os movimentos populares, organizações da sociedade civil, organizações de moradores, dentre outros.

## 2.7 MECANISMOS JURÍDICOS DE ARTICULAÇÃO

Os mecanismos jurídicos de articulação são delimitados a partir do texto da Constituição Federal de 1988. Para tanto, a Constituição Federal de 1988 definiu a seguinte distribuição de competências:

- (i) competência administrativa exclusiva da União para tratar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, inciso XX);
- (ii) competência legislativa concorrente da União, Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (artigo 24, inciso I);
- (iii) competência dos Estados, para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, mediante lei complementar (artigo 25, §3º);
- (iv) competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, incisos I e VIII).

## 2.8 ESCALA E PÚBLICO-ALVO

A Escala e o público-alvo são definidos, em um primeiro momento, de forma ampla e geral. Dessa forma, abrange a “Cidade” toda a população habitante do seu território. Quanto à escala, cabe registrar que o conceito de “Cidade” não se confunde com o conceito de

Município. Assim, para melhor compreensão da política urbana, deve-se adotar uma abordagem ou visão multiescalar, a partir de cinco níveis de escala (Brasil, 2021, p. 77):

- (1) Escala Comunitária (de bairro, de vizinhança), que se relaciona à qualidade do espaço urbano (calçadas, praças, buraco na rua, poda de árvore, ponto de ônibus, etc.);
- (2) Escala Intraurbana (entre bairros ou urbana, que se relaciona a sistemas urbanos estruturantes (rotas acessíveis, sistema de áreas verdes, mobilidade urbana, macrodrenagem etc.);
- (3) Escala Municipal (relações entre áreas urbanas, rurais e naturais), que se relaciona com lugares dentro do município e suas conexões (relações entre sedes, distritos e localidades, malha viária, aterros sanitários, sistemas produtores, sistemas e estações de tratamento de água e esgoto e os troncos coletores, infraestrutura urbana e os serviços urbanos etc.);
- (4) Escala Supramunicipal (mais de um município com relações de interdependência funcional, que permite uma reflexão sobre as funções públicas de interesse comum (conurbação, movimentos pendulares diários, dinâmicas de regiões metropolitanas, relações de produção e consumo de água, bacias hidrográficas, disposição de resíduos sólidos, etc.);
- (5) Escala da rede urbana (regional, das cidades como pontos nodais/funcionais no território), que permite enxergar as relações de interdependência entre Cidades (plataformas logísticas e cadeias produtivas de valor, grandes infraestruturas e prestação de serviços públicos e privados em nível regional - organização das atividades econômicas e processos de indução estatal de ordenamento do território nacional).

Destaca-se também a necessidade de que a política urbana observe a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, qualquer que seja a escala adotada, o que pode ser extraído da interpretação do Estatuto das Cidades (artigo 2º, VII).

Quanto ao público-alvo, é também possível a realização de programas de ação destinados a territórios específicos da cidade (especialmente naqueles em que há maior vulnerabilidade econômica e social e maior demanda de serviços públicos). Portanto, é recomendável a regionalização e territorialização do gasto público, visando a correção de desigualdades regionais e socioespaciais presentes no espaço urbano (Wissenbach, 2021).

## 2.9 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Conforme levantamentos realizados pelo IPEA (Costa *et al.*, 2024), o financiamento da política de desenvolvimento urbano pode ser realizado pelo Município (principal executor da política urbana conforme repartição constitucional), através de diversos instrumentos.

Em primeiro lugar, o financiamento pode ser feito por receitas próprias. Por conseguinte, as receitas próprias dos Municípios podem ser obtidas tanto por instrumentos

fiscais (relacionados à capacidade de arrecadação das Prefeituras) quanto extrafiscais (têm como escopo a regulação do território, mas podem servir como fonte de financiamento).

Os instrumentos fiscais do financiamento urbano são constituídos dos seguintes impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Por outro lado, os instrumentos extrafiscais podem ser divididos em três categorias distintas: a) instrumentos constitucionais, que são as taxas e contribuições de melhoria; b) instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que são a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a Transferência do Direito de Construir (TDC) e IPTU progressivo no tempo; e c) a Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP).

Além dos instrumentos tradicionais, o IPEA também apontou ferramentas inovadoras que eventualmente podem ser utilizadas para o financiamento do desenvolvimento urbano por meio de receitas próprias. São exemplos: a) tributação sobre a economia digital; b) endividamento por meio de títulos públicos municipais<sup>12</sup>; c) títulos de impacto social (TIS) e d) utilização de criptomoedas.

Aliado às receitas próprias, o financiamento do desenvolvimento urbano se dá por meio das transferências intergovernamentais. Cabe registrar que as transferências se dividem em constitucionais ou legais (recursos transferidos por disposição constitucional ou legal), de um lado, e as transferências voluntárias.

As transferências voluntárias estão definidas no art. 25 da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como sendo “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Outra fonte de financiamento decorre das operações de crédito (recursos financeiros advindos de empréstimos em entidades públicas e privadas, internas ou do exterior). É salientada, inclusive, a possibilidade de operações de crédito com instituições financeiras internacionais.

---

<sup>12</sup> O endividamento por meio da emissão de títulos públicos municipais (dívida mobiliária) é vedado desde a Medida Provisória n. 2.185-35/2001 e a Resolução do Senado n. 43/2001. No entanto, consta da nota técnica a possibilidade de reconsideração dessa vedação em virtude da existência de um cenário de espaço fiscal para a assunção de dívidas mobiliárias por parte dos municípios.

O IPEA aponta as parcerias entre o poder público e o setor privado como outra fonte possível de financiamento (tais como concessões e as Parcerias Público-Privadas, privatizações, contratos de engenharia, fornecimento e construção, contratos de projeto, construção e financiamento, permissões de serviços públicos, parcerias com o terceiro setor e contrato de impacto social).

Por sua vez, o Acórdão n. 691/2019 do TCU aponta também que a locação social (ou serviço de moradia social), apesar de não ser uma fonte direta de financiamento das intervenções urbanas, é uma alternativa mais viável, no curto prazo, para o combate ao déficit habitacional, com um dispêndio de recurso menor que a construção ou financiamento de moradias.

A título de exemplo, no âmbito da União, o Acórdão n. 256/2024 do TCU identificou ações concretas do Ministério das Cidades para o financiamento do desenvolvimento urbano, sendo elas uma linha de financiamento e duas ações orçamentárias.

A linha de financiamento é proveniente da Resolução n. 897/2018, que instituiu o Programa de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades), dentro da área de aplicação de Infraestrutura Urbana do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O FGTS é um fundo público instituído pela Lei Federal n. 5.107/1966 e atualmente é regulamentado pela Lei n. 8.036/1990. Segundo consta do seu sítio eletrônico oficial, ele foi criado com o objetivo de proteger o trabalhador demitido sem justa causa, mediante a abertura de uma conta vinculada ao contrato de trabalho.

Nesse contexto, a Resolução n. 897/2018 do Conselho Curador do FGTS estabeleceu o Pró-Cidades. De acordo com seus objetivos, o Pró-Cidades tem como escopo proporcionar aos estados e aos municípios brasileiros condições para formulação e implantação de política de desenvolvimento urbano local a partir do financiamento de investimentos apresentados na forma de projetos integrados de melhoria de um perímetro urbano, previamente definido, em conformidade com o Estatuto da Cidade e com o Estatuto da Metrópole. Nesse sentido, poderão ser financiadas, no âmbito do Pró-Cidades, intervenções de desenvolvimento urbano que contemplem tanto a reabilitação de áreas urbanas e a modernização tecnológica urbana.

Além da linha de financiamento pelo Pró-Cidades, o TCU identificou ainda que o Orçamento do Ministério das Cidades de 2023, é composto por duas ações orçamentárias (especificamente no que tange ao desenvolvimento urbano): (i) *Ação 8874: Apoio ao planejamento territorial e gestão urbana municipal interfederativa, no valor de R\$*

1.829.209,00. Tem por objetivo custear a implementação de instrumentos de planejamento e de gestão urbana, como os planos diretores e setoriais e uma linha de financiamento; e (ii) *Ação 00SY*: Apoio a projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas, no valor de R\$ 321.261.118,00. Visa apoiar a elaboração de projetos e de suas respectivas obras,

Em relação à ação 8874, o TCU não identificou registros de despesas executadas nos anos de 2021, 2022 e 2023. Já quanto à Ação 00SY, foi realizada consulta no Portal da Transparência do Ministério das Cidades e verificou-se que, no ano de 2022, foram executadas despesas no valor de R\$ 478.686,96 apenas no Estado de Tocantins. Por sua vez, no que se refere ao exercício de 2023, constou orçamento atualizado da ação de R\$ 266.966.400, mas não foram identificados registros de despesas executadas na ação do orçamento de 2023.

## 2.10 ESTRATÉGIAS DE IMPLANTAÇÃO

A partir do estudo “Bases para atualização colaborativa da agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável - PNDU”, observou-se que as estratégias de implantação da política pública podem ser desdobradas em três eixos, sistematizados no quadro abaixo:

**Quadro 3 - Eixos componentes dos mecanismos de implantação**

Instrumentos para o desenvolvimento urbano sustentável	Reunião de ferramentas classificadas em categorias ligadas à estruturação e ordenação do território. Para a formulação da política, devem-se utilizar os instrumentos de informação, planejamento, gestão, governança, financiamento, projetos e obras, descritos no desenho jurídico-institucional.
Linhas de apoio para o desenvolvimento sustentável	Desdobramento programático da política, para a implementação dos instrumentos componentes do desenho jurídico-institucional, de modo a fomentar a implementação das ações ligadas ao escopo da política. As principais frentes das linhas de apoio são a realização de capacitações, a formação de redes para colaboração urbana, o compartilhamento de ferramentas tecnológicas e recursos digitais e a mobilização de recursos financeiros.
Monitoramento, avaliação e controle social	Ferramentas necessárias durante o processo de implementação e revisão da política, de modo a garantir a sua efetividade. Compõem o eixo a existência de sistema de informações para o desenvolvimento urbano sustentável, a formulação de indicadores de monitoramento e avaliação, e a previsão de sistemas de participação e controle social.

Fonte: elaboração própria a partir de informações extraídas de Brasil, 2021.

As estratégias de implantação abrangem todas as “etapas” do ciclo da política pública urbana (agendamento, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação).

## 2.11 FUNCIONAMENTO EFETIVO

A verificação do funcionamento efetivo da política urbana é complexa, pois depende da definição da escala e do período para maior precisão metodológica. Definida a escala, o período e demais recortes pertinentes, é possível aferir o funcionamento da política a partir da utilização de indicadores.

De acordo com levantamento de auditoria do TCU materializado no Acórdão n. 691/2019, muitos órgãos produzem indicadores úteis para avaliação da política urbana, destacando-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculados ao governo federal, e a Fundação João Pinheiro (FJP), vinculada ao governo do Estado de Minas Gerais.

Em resumo, podem ser elencados os seguintes indicadores para a análise do funcionamento efetivo dos programas de ação relacionados à política urbana e as políticas setoriais correlatas:

- 1) Planejamento Urbano: (i) Índice de efetividade da gestão municipal (IEGM), índice de desempenho elaborado pelo Tribunal de Conta do Estado de São Paulo (TCE-SP) e difundido para os demais Tribunais de Contas do Brasil pelo Instituto Rui Barbosa (IRB); (ii) Índice de Vulnerabilidade Social - Infraestrutura Urbana (IVS-IU), o qual tem a pretensão de sinalizar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns direitos básicos em áreas do território brasileiro, sintetizando outros índices e servindo de complemento ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM);
- 2) Mobilidade: Tempo médio de deslocamento casa-trabalho e porcentagem da população que leva uma hora ou mais no deslocamento ao trabalho, destacando-se trabalho realizado pelo Ministério das Cidades em parceria com o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP);
- 3) Saneamento: Proporção de domicílios com acesso a saneamento adequado, que pode ser extraída a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) elaborada pelo IBGE.

- 4) Habitação: Déficit habitacional, destacando-se o cálculo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP).

## 2.12 ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

A partir dos estudos técnicos produzidos pelo IPEA e levantamentos de auditoria realizados pelo TCU, é possível apontar alguns aspectos críticos do desenho jurídico-institucional da política urbana adotada no Brasil. Dentre eles, destaca-se a ausência de integração da política urbana com as demais políticas setoriais, especialmente moradia, habitação e saneamento. Além disso, foi identificada grande dificuldade de articulação interfederativa para a promoção da política de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, no âmbito do Acórdão n. 256/2024 do TCU, é relevante destacar que foram identificados dez riscos existentes em relação à política urbana, classificados entre altos, médios e baixos. Entre os riscos altos, foram identificados: a) a existência de políticas urbanas setoriais desatreladas da PNDU; b) a existência de baixa governança municipal para ações urbanas; c) a captura de implementadores por grupos de interesse; e d) a impossibilidade de controlar grupos de municípios.

Por fim, cabe destacar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 1710/2024, de autoria do senador Confúcio Moura (MDB/RO), que tem como objetivo instituir a PNDU e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), conferindo maior sistematicidade ao programa.<sup>13</sup>

## 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação das graves desigualdades regionais e socioespaciais que ainda persistem nas cidades brasileiras demanda ações administrativas coordenadas, planejadas e racionalmente fundamentadas. Para tanto, é imprescindível que a Administração Pública e os órgãos de controle conheçam em profundidade o complexo desenho jurídico-institucional que rege a política urbana no Brasil. Sem esse conhecimento, provavelmente serão infrutíferas as tentativas de implementação adequada da política.

---

<sup>13</sup> O projeto de lei está disponível no seguinte sítio eletrônico: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9602646&ts=1730180268717&disposition=inline>. Acesso em: 28 set. 2025.

A partir da Abordagem DPP e da utilização do *Quadro de Referência de Políticas Públicas*, buscou-se no presente artigo elaborar um esquema de representação da política urbana no Brasil (ainda em processo de construção), de modo a melhor compreendê-la sob uma perspectiva predominantemente jurídica.

Em oportunidades futuras, pretende-se empregar o Quadro de Referência confeccionado para embasar futuros diagnósticos e apresentar propostas para o aperfeiçoamento da política urbana brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. 2021. **Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável**: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/arquivos/pndu\\_pndu\\_texto\\_base.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/arquivos/pndu_pndu_texto_base.pdf). Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 691/2019**. Segunda Câmara. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 12/02/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2343377>. Acesso em 28 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 256/2024**. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 23/01/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2627557>. Acesso em 28 set. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de políticas públicas: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia Turma; BRASIL; Patrícia Cristina. (Orgs.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. 1ed. São Paulo: Páginas e Letras, 2015, p. 7-11.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (orgs.). **Teoria do Estado**: sentidos contemporâneos. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27-74.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais (REI)**, v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 28 set. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: Quadros Analíticos. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, p. 93-127, 2023.

CHILVARQUER, Marcelo. Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, no Município de São Paulo. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, v. 5, n. 3, p. 1116–1141, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/442>. Acesso em: 28 set. 2025.

COSTA, Marco Aurélio; MARTINS, Luís Gustavo Vieira; FUNARI, Armando Palermo; ARAÚJO JUNIOR, Edmar Augusto Santos de; CUNHA, Fernanda Cabral Leal da; RIBEIRO, Leonardo; LIZANDRO, Lui; ALMEIDA, Luiz Felipe Gomes de; CURI, Rodrigo Luis Comini; COSTA, Rodrigo Portugal da; BAPTISTA, Yuriê. **Financiamento do desenvolvimento urbano: insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano** (Dirur: Nota Técnica, 44). Brasília: IPEA. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur44-port>. Acesso em: 28 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados do Brasil. 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 set. 2025.

HOWLETT, Michael; RAMESH, ANTHONY, Perl. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução: Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca da sua efetividade. **Revista Estudo Institucionais (REI)**, v. 5, n. 3, p. 1093–1115, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441>. Acesso em: 28 set. 2025.

MEDEIROS, Sandra Batista; GONÇALVES, Luciana Márcia; MONTEIRO, Luzia Cristina Anonissi; PORTES, Filipe Augusto. **Os efeitos da extinção do ministério das cidades sobre a política urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), p. 401-412, jun. 2020. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/488c/6e06bed2726eaa98cfcb707ec6ff3e976bec.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.

RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social**. 2021. 257f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021).

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JÚNIOR, Nelson (orgs.). Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossi%C3%AA-FNRU-2020-Final.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.

TAVOLARI, B. M. D. O direito na cidade: como incorporar o espaço urbano nas análises jurídicas. In: Felipe Gonçalves Silva; José Rodrigo Rodriguez. (Org.). **Manual de Sociologia Jurídica**. 4ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 503-516.

VALENTE, Sérgio Ruy David Polimeno. Direito e Políticas Públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, v. 5, n. 3, p. 1064–1092, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/440>. Acesso em: 28 set. 2025.

WISSENBACH, Tomás. Regionalização do orçamento municipal e o acompanhamento das políticas públicas. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 7, p. 7–14, 2021. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i7.3. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/3>. Acesso em: 28 set. 2025.